

## **ADQUISICIÓN DE INMUEBLES POR ENAJENACIÓN VOLUNTARIA Y EXPROPIACIÓN JUDICIAL – Normatividad – Plazo para iniciar proceso de expropiación**

[...] el legislador reguló de manera particular los mecanismos de adquisición de predios por parte del Estado, entre ellos la "Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial" prevista y modificada por las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 - título VII.

El artículo 61 de la última norma mencionada, en especial, desarrolla el procedimiento de enajenación voluntaria, y detalla, entre otras cosas, que "Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa" (determinación reiterada en el art. 68 ejusdem).

## **LESIÓN ENORME EN CONTRATOS ESTATALES - Ámbito de aplicación – Contrato de compraventa – Obligaciones en el contrato de compraventa – Obligación de dar – Obligaciones en el contrato de promesa de compraventa – Obligación de hacer**

[...] los extremos negociales ostenten, respectivamente, la condición de vendedor y comprador, para efectos de la configuración de la lesión enorme, calidades que no concurren en la promesa de contrato, sino en la compraventa propiamente dicha.

[...] Ese entendimiento encuentra respaldo, además, en la jurisprudencia pacífica de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual ha mantenido que aplicación de la lesión enorme es restrictiva y exceptiva, únicamente predicable de ciertos actos jurídicos, entre los que no se cuenta el contrato de promesa de compraventa.

[...] aunque la jurisprudencia admite que la existencia de una promesa de contrato que precede a la compraventa puede incidir en la determinación del precio convenido, la lesión enorme siempre se configura al momento de celebración del negocio prometido, en tanto es sobre este y no sobre aquél que recae la acción rescisoria consecuencial. Ello guarda consonancia, además, con la naturaleza misma de las obligaciones que se desprenden de uno y otro instrumento negocial: mientras que la compraventa de bienes inmuebles es un acuerdo conmutativo, oneroso, que estipula una obligación de dar -la cosa objeto de la tradición-, la promesa de contrato es un negocio que contempla de forma esencial una obligación de hacer -celebrar en el futuro otro acuerdo-.

## **ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA -Alcance – Aplicación ausencia de causa**

[...] la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia del 31 de julio de 2025, unificó la jurisprudencia en punto de la procedencia de la pretensión compensatoria derivada del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades, sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que -en su gestión- deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública. En aquella oportunidad, se precisó la regla según la cual "[e]n los casos en los que la fuente del conflicto se deriva de un acuerdo de voluntades debidamente perfeccionado, y particularmente del cumplimiento de su objeto, la controversia tendrá naturaleza contractual y se regirá por las características de ese medio de control. Si, por el contrario, lo que se alega tiene fuente en una

actuación del Estado que corresponda en la causación de un daño antijurídico, al margen de una relación de carácter contractual, el litigio será extracontractual y deberá tramitarse bajo las reglas de la reparación directa. Solo en aquellos casos en los que, de manera excepcional y subsidiaria, se encuentre que la afectación del interesado no encuentre causa en ninguno de aquellos eventos (carece, pues, de razón jurídica), es que el instituto del enriquecimiento sin justa causa puede ser invocado para corregir el desplazamiento que se alega”.

Así, en consonancia con la postura de unificación, y en la medida que el reclamo judicial que suscitó el presente proceso tiene su génesis en un negocio jurídico claramente determinado, y no en eventos de índole extracontractual, de manera que, para el caso concreto, las pretensiones relacionadas con el enriquecimiento sin causa alegado resultan improcedentes.



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

**Radicación:** 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
**Demandante:** José Augusto Sarmiento Urrea  
**Demandados:** Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
**Referencia:** Controversias contractuales

*Temas: LESIÓN ENORME – Su aplicación es restrictiva y los actos jurídicos en los que procede son taxativos. No se predica de los contratos de promesa de compraventa ni está ligada al carácter principal o accesorio de éstos. / ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA – No procede cuando el conflicto tiene un origen contractual determinado. Reiteración de jurisprudencia.*

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 14 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las pretensiones de la demanda.

### SÍNTESIS DEL CASO

2. El 5 de diciembre de 2014, José Augusto Sarmiento Urrea y Smith López Porras, como propietarios del inmueble identificado con cédula catastral 01060132003-000 y matrícula inmobiliaria n° 300-153870, y Autopistas de Santander S.A. - *quien actuó en nombre del Instituto Nacional de Concesiones*<sup>1</sup>- celebraron un contrato de promesa de compraventa sobre el referido bien, en el marco de la gestión predial necesaria para la ejecución del proyecto de concesión vial “Zona Metropolitana de Bucaramanga- ZMB”. Con la demanda, el primero de aquellos ciudadanos solicitó, de forma principal, que se declare la existencia de una lesión enorme en el negocio jurídico, así como el reajuste consecuencial del precio pactado; y, de manera subsidiaria, la configuración de un enriquecimiento sin justa causa en favor de las demandadas, con idéntico reconocimiento pecuniario.

### ANTECEDENTES

#### **La demanda**

3. El 27 de octubre de 2016<sup>2</sup>, José Augusto Sarmiento Urrea<sup>3</sup> promovió demanda de controversias contractuales contra la Nación –Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura<sup>4</sup> y la sociedad Autopistas de Santander S.A.<sup>5</sup>, en la que elevó las pretensiones que se transcriben a continuación (con sus propios énfasis y errores):

*“PRIMERO: Sirvase **DECLARAR LESIÓN ENORME** en el Contrato de Promesa Compraventa suscrito en Septiembre Cinco (5) de Dos Mil Catorce (2014), respecto de Predio Urbano, ubicado en el Municipio de Bucaramanga, Departamento de Santander, con un área de terreno total de SEIS MIL SETECIENTOS CUARENTA METROS CUADRADOS (6.740 MT2),*

<sup>1</sup> INCO, hoy Agencia Nacional de Infraestructura (Decreto 4165 de 2011).

<sup>2</sup> Archivo “001DemandayAnexos”, índice 051 del aplicativo SAMAI, en primera instancia. La demanda fue radicada inicialmente ante los juzgados administrativos de Bucaramanga y, posteriormente, remitida por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.

<sup>3</sup> En adelante, también, el demandante o accionante.

<sup>4</sup> En adelante, asimismo, ANI o la Agencia.

<sup>5</sup> En lo sucesivo, igualmente, el concesionario, la sociedad o el prometiente comprador.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

identificado con Cédula Catastral número 01-06-0132-0003-000 y Matrícula Inmobiliaria número 300-153870 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, actuando la **NACIÓN MINISTERIO DE TRANSPORTE** representado legalmente por el Ministro de Transporte el doctor **JORGE EDUARDO ROJAS** o por quien haga sus veces, la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA/ANI** representada legalmente por el Doctor **LUIS FERNANDO ANDRADE MORENO** o por quien haga sus veces y la **SOCIEDAD AUTOPISTAS DE SANTANDER S.A.**, representada por quien corresponda, en calidad de **PROMETIENTE COMPRADOR**, y **JOSE AUGUSTO SARMIENTO URREA**, mayor de edad e identificado con Cédula de Ciudadanía número 19.146.912 expedida en Bogotá D.C. y **SMITH LÓPEZ PORRAS**, mayor de edad e identificada con Cédula de Ciudadanía número 28.378.009 expedida en San Gil, Santander, quien actúo a través de Apoderada Especial dentro del Contrato, en calidad de **PROMETIENTES VENDEDORES**.

**SEGUNDO:** Por consiguiente sírvase **DECLARAR EL REAJUSTE DEL PRECIO** reconociéndole un área de **SEIS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y DOS METROS CUADRADOS, CON CUARENTA Y CINCO (6.740,45 MT<sup>2</sup>)**, al predio identificado con Cédula Catastral número 01-06-0132-0003-000 y Matrícula Inmobiliaria número 300-153870 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, y Reajústese el Precio a la suma de **DOS MIL SEICIENTOS VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE. (\$2.628.775.500)** teniendo como base **TRECIENTOS NOVENTA MIL PESOS M/CTE. (\$390.000)** por metro cuadrado, más mejoras por un valor de **SETENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE. (\$75.934.000)**, lo cual suma un total de **DOS MIL SETECIENTOS CUATRO MILLONES SETECIENTOS NUEVE MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE. (\$2.704.709.500)**, como precio real para el REAJUSTE, de acuerdo Avalúo Comercial Urbano No. 078 – 2014 de Luis Augusto Elizalde Prada, Perito Avaluador de la Lonja Inmobiliaria de Santander, que establece un área de **SEIS MIL SETECIENTOS CUARENTA METROS CUADRADOS, CON CUARENTA Y CINCO (6.740 MT<sup>2</sup>)**.

**TERCERO:** En su defecto **DECLARESE** que la demandada **NACIÓN MINISTERIO DE TRANSPORTE** representado legalmente por el Ministro de Transporte el doctor **JORGE EDUARDO ROJAS** o por quien haga sus veces, la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA/ANI** representada legalmente por el Doctor **LUIS FERNANDO ANDRADE MORENO** o por quien haga sus veces y la **AUTOPISTAS DE SANTANDER S.A.**, identificada con Matrícula Mercantil número 01659280 y NIT 9000.124.681-3 de la Cámara de Comercio de Bogotá D. C., en calidad de **PROMETIENTES COMPRADORES**, se enriqueció de modo injustificado, con las secuelas aquí consignadas.

**CUARTO:** Sírvanse **CONDENAR al Pago de Intereses Moratorios a la tasa máxima legal del interés corriente bancario reglamentado por la Superintendencia Financiera de Colombia desde el momento de cumplimiento de cada una de las obligaciones incumplidas en la proporción que corresponda al REAJUSTE.**

**QUINTO:** Sírvanse **CONDENAR EN COSTAS a las entidades y sociedades demandadas**".

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:
5. Los señores José Augusto Sarmiento Urrea y Smith López Porras son propietarios<sup>6</sup> en común y proindiviso del predio urbano identificado con la cédula catastral n° 01060132003-000 y folio de matrícula inmobiliaria n° 300-153870, ubicado en el municipio de Bucaramanga, con una extensión total de 6.740,45 m<sup>2</sup>.
6. Autopistas de Santander S.A., "en calidad de delegataria" de la ANI y encargada de desarrollar el tramo 6 del proyecto de concesión vial "Zona Metropolitana de Bucaramanga- ZMB", realizó una oferta formal de compra del predio, por un área de 4.377,82 m<sup>2</sup> y un valor de \$1.195'655.352, de conformidad con el avalúo comercial realizado el 4 de julio de 2014 por una sociedad externa.
7. El 13 de agosto del mismo año, los copropietarios presentaron ante el concesionario objeción al avalúo por su desacuerdo frente al área total del

<sup>6</sup> Para la fecha de la demanda.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

terreno en cuestión, afirmando que la cabida real era de 5.360,68 m<sup>2</sup> y no los 4.377,82 m<sup>2</sup> señalados en aquel instrumento. El 28 de agosto siguiente, el concesionario resolvió negativamente las objeciones, señalando que la diferencia en el metraje del inmueble (982,76 m<sup>2</sup>) obedece a “*un área en derecho de vía*”. Esos mismos reparos fueron expresados por aquellos ciudadanos mediante escrito del 3 de septiembre de la misma anualidad.

8. A pesar de su desacuerdo con el avalúo mencionado, “*y teniendo en cuenta la presión ejercida por Autopistas de Santander y que nuestra intención nunca ha sido la de obstruir o hacer oposición al desarrollo de la ciudad*”, el 5 de septiembre de 2014 los copropietarios suscribieron con el concesionario un contrato de promesa de compraventa por un “*área de terreno total*” de 4.377,92 m<sup>2</sup>. Por concepto de área, se fijó el pago de \$1.137'647.911,03, y por las mejoras el valor de \$58'007.441, para un total de \$1.195'655.352.
9. Según sostuvo el accionante, en ese negocio se configuró una lesión enorme en los términos del artículo 1947 del Código Civil, en tanto el precio acordado por el área fue inferior al 50% del valor comercial, señalando para tal efecto que el costo por metro cuadrado fue tasado en \$259.860, cuando debió corresponder a \$390.000.
10. Aunado a lo anterior, sostuvo que el contrato de promesa en cuestión fue incumplido, pues al llegar la fecha pactada en él (16 de octubre de 2014), la compraventa correspondiente no se celebró.
11. Posteriormente, el 2 de febrero de 2015, se suscribió un otrosí al contrato de promesa, en el que se conservó el mismo valor por metro cuadrado y se aumentó en 982,74 m<sup>2</sup> el área a adquirir.
12. Refirió que “*el pago del cincuenta por ciento (50%) del Contrato que se demanda lo efectuó el Concesionario a través de los Cheques 000714 y 000537 emitido (sic) por Bancolombia en Fechas (sic) 11 y 12 de junio del 2015, respectivamente, cancelo (sic) el 50% del Valor del Avalúo (sic) Comercial Realizado al Predio identificado con el CAS-6-U-229. Cancelándose por la compra en un valor de SETECIENTOS VEINTICINCO MILLONES QUINIENTOS QUINCE MIL PESOS (\$725.515.266.00), a lo cual (sic) fue pagado a mi poderdante en concordancia con su cuota parte, la suma de TRECIENTOS (sic) SESENTA Y DOS MILLONES SETEICNETOS (sic) CUENCUENTA (sic) Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$362.757.33.00)*”.
13. En los fundamentos de derecho, expuso que las pretensiones se sustentan en los artículos 75, 396 y 398 del Código de Procedimiento Civil; 1946, 1948, 1949, 1950, 1951, 1954 y 1974 del Código Civil; y en el Decreto 1420 de 1998.

#### **Contestaciones de la demanda**

14. La Agencia Nacional de Infraestructura se opuso a lo pretendido por el accionante y propuso como excepciones<sup>7</sup> las de falta de legitimación en la causa por pasiva, caducidad, prescripción de la acción rescisoria por lesión enorme,

<sup>7</sup> Archivo “013ContestaciónDemandaANI.pdf”, índice 051 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

ineptitud de la demanda -*por falta de los requisitos formales y por no agotarse en debida forma el requisito de procedibilidad de conciliación respecto de la pretensión subsidiaria*-, así como la de contrato no cumplido<sup>8</sup>.

15. Como argumentos defensivos, expresó: (i) entre el demandante y la Agencia no existió “*contrato alguno que debatir*”, en tanto la gestión predial estuvo a cargo de Autopistas de Santander S.A. (con fundamento en el contrato de concesión 002 de 2006 celebrado con el INCO), de manera que la ANI no está legitimada en la causa por pasiva; (ii) los motivos de hecho o de derecho en que se fundamenta la demanda ocurrieron con la suscripción de la promesa de compraventa del 5 de septiembre de 2014, y es desde esta fecha que debe efectuarse el cómputo de 2 años para acudir a la jurisdicción, razón por la cual en el *sub lite* operó la caducidad de la acción; (iii) el accionante pretende ir en contra de sus propios actos y del consentimiento otorgado en la celebración del negocio jurídico; (iv) la estimación de los perjuicios efectuada en la demanda se soportó en supuestos equivocados; (v) no existe prueba que permita concluir que el valor que debió pagarse por el terreno en cuestión es el indicado en el avalúo que aportó el demandante, pues dicho instrumento desconoció el método y normativa aplicables; y (vi) los prometientes compradores tenían la obligación de entregar el inmueble libre de gravámenes, y pese a recibir la mitad del importe pactado en la promesa, incumplieron su débito.
16. Por su parte, Autopistas de Santander S.A. se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso las excepciones de “*falta de legitimación en la causa*”, “*eximente de responsabilidad*” y “*ausencia del pretendido derecho*”<sup>9</sup>.
17. En sustento de lo anterior, expuso que: (i) si bien la sociedad suscribió la promesa de compraventa objeto de cuestionamiento, el contrato de concesión n° 002 de 2006, en cuyo marco se celebró aquel negocio jurídico, fue liquidado por las partes, y por virtud de tal circunstancia la reclamación que motiva el *sub lite* debe ser dirigida directamente a la ANI; (ii) la ejecución de la prestación prometida no se llevó a cabo por causas imputables a los prometientes vendedores, quienes después de recibir el pago del primer contado, no levantaron los gravámenes que recaían sobre el inmueble; (iii) con la firma del otrosí al contrato de promesa, el precio prometido fue de \$1.451'030.532 por un área de 5.360,68 m<sup>2</sup> -*incluyendo las mejoras existentes en ese momento y los 982,74 m<sup>2</sup> adicionales, correspondientes al área en derecho de vía*-, para un valor por metro cuadrado de \$259.860; y (iv) por lo tanto, el monto aceptado por el demandante superó el 50% del justo precio, razón por la cual no hay lugar a predicar la lesión enorme que reclama.
18. A su vez, el Ministerio se opuso a la prosperidad de las pretensiones y formuló como excepción la de falta de legitimación en la causa por pasiva, señalando que entre dicho organismo y la sociedad Autopistas de Santander S.A. no existió vínculo alguno, en tanto no intervino en la adjudicación o celebración del contrato

<sup>8</sup> En providencia del 29 de abril de 2022, el *a quo* resolvió las excepciones previas y mixtas formuladas por las demandadas (falta de legitimación en la causa por pasiva, caducidad e ineptitud de la demanda), concluyendo que las mismas no se encontraban acreditadas (índice 052 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).

<sup>9</sup> Folios 310 a 333, cuaderno 1 (físico).



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

de concesión en cuyo marco se celebró la promesa de compraventa cuestionada en el *sub lite*<sup>10</sup>.

### **Los terceros vinculados al proceso**

19. Por auto del 21 de junio de 2018, el *a quo* admitió el llamamiento en garantía formulado por la ANI contra QBE Seguros S.A. y Autopistas de Santander S.A.<sup>11</sup>. Asimismo, en providencia dictada en audiencia inicial del 21 de octubre de 2019, vinculó a la señora Smith López Porras en calidad de tercero con interés directo, por haber sido parte dentro del vínculo contractual debatido<sup>12</sup>.

20. Ninguno de los sujetos mencionados se pronunció.

### **Sentencia de primera instancia**

21. El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia del 14 de noviembre de 2024, declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte<sup>13</sup>, negó las súplicas de la demanda y se abstuvo de condenar en costas *-en tanto no evidenció actuación temeraria del demandante ni manifiesta ausencia de fundamentación legal en su reclamo-*<sup>14</sup>.

22. En sustento de su decisión, señaló que: (i) el ente ministerial no participó en la suscripción del contrato de promesa, de forma que no debía ser convocado al presente litigio; (ii) la lesión enorme tiene aplicación en determinadas tipologías contractuales, expresamente señaladas por el ordenamiento jurídico, y ante su configuración, el interesado puede intentar la acción rescisoria *“para lograr el restablecimiento del equilibrio de las prestaciones”* u optar por el reajuste del precio pagado; (iii) la figura en estudio no es predicable de contratos de promesa de compraventa, pues así no lo previó el legislador; (iv) si en gracia de discusión se admitiera su procedencia en el *sub lite*, no se acreditó la desproporción económica entre lo pactado en el contrato y el justo precio del bien negociado, pues incluso con el avalúo presentado por el demandante, el monto prometido por el concesionario accionado equivalió al 53,65% de ese justo precio; (v) tampoco hay lugar a concluir la existencia de un enriquecimiento sin causa, pues el área real del predio, conforme a los elementos de juicio aportados *-entre ellos, una resolución proferida por el IGAC por medio de la cual se actualizó el área del predio, que goza de presunción de legalidad y no es objeto de cuestionamiento en el sub lite-*, es de 5.361 m<sup>2</sup> y no los 6.740 m<sup>2</sup> que afirmó el demandante; y (vi) los intereses moratorios reclamados son improcedentes, en tanto no se acreditó el cumplimiento de las condiciones pactadas para el segundo pago.

<sup>10</sup> Archivo “014ContestaciónMin.pdf”, índice 051 del aplicativo SAMAI, en primera instancia

<sup>11</sup> Indicó en esa oportunidad que, pese a que dicha sociedad ya actuaba como demandada en el proceso, era procedente admitir el llamamiento en garantía para que respondiera, no frente a las pretensiones del demandante, sino frente a la relación existente con la ANI, en caso de que esta fuera condenada (archivo “005AutoAdmiteLlamamiento.pdf”, carpeta “C02LlamamientoGarantía”, índice 051 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).

<sup>12</sup> Archivo “024AudienciaInicial.pdf”, índice 051 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

<sup>13</sup> En el fallo de primera instancia, consideró que tanto el concesionario como la ANI están legitimados en la causa por pasiva, por razón del *“esquema de responsabilidades y riesgos asumidos en la estructura obligacional de la concesión en punto a la gestión predial”*.

<sup>14</sup> Índice 092 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

### **Recurso de apelación**

23. El demandante interpuso recurso de alzada<sup>15</sup>, expresando que: (i) a la luz de lo dispuesto en los artículos 1849 y 1947 del Código Civil, es inexacta la conclusión del *a quo* de que el instituto de la lesión enorme no aplica para contratos de promesa de compraventa, en la medida que este tipo de negocio jurídico detenta un carácter principal y “*existe por sí solo*”; (ii) contrario a lo sostenido en el fallo de primera instancia, la desproporción entre el monto pactado en el contrato de promesa y el justo precio del inmueble objeto del mismo, causante de lesión enorme, está acreditada en el plenario, pues la negociación se realizó sobre un área de 5.360,66 m<sup>2</sup>, a razón de \$259.860 por m<sup>2</sup>, cuando el área real correspondía a 6.731 m<sup>2</sup>, conforme al levantamiento topográfico efectuado por el concesionario *-en línea con la escritura pública que originó el predio y su certificado de tradición-*, y el avalúo comercial aportado dio cuenta de dicha desproporción; y (iii) respecto de la pretensión de enriquecimiento sin causa, el tribunal desconoció que existieron ofertas probadas de terceros, muy superiores a la formulada por la sociedad demandada, las cuales no pudieron concretarse por causa del interés público del predio “*que imponía la expropiación*”.

### **Trámite relevante en segunda instancia**

24. El recurso fue admitido mediante auto del 18 de noviembre de 2025<sup>16</sup>. En providencia del 19 de diciembre siguiente, se requirió al Tribunal para que remitiera la totalidad del expediente físico<sup>17</sup>.

25. La aseguradora se pronunció frente al recurso de alzada para señalar que la figura de la lesión enorme no procede frente al contrato de promesa de compraventa, y que la póliza por ella expedida ampara la responsabilidad extracontractual de la ANI, no del concesionario<sup>18</sup>.

26. Los demás sujetos procesales guardaron silencio en esta instancia. El Ministerio Público no conceptuó.

## **CONSIDERACIONES**

27. La Sala no advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, de manera que, evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales (jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva<sup>19</sup> y trámite conciliatorio), procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.

28. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver el litigio; (ii) la solución al caso concreto (previa determinación del régimen jurídico del contrato debatido); y (iii) la condena en costas.

<sup>15</sup> Índice 095, *ibidem*.

<sup>16</sup> Previo requerimiento al *a quo* para que remitiera algunas piezas procesales faltantes del expediente (índices 004 y 013 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia).

<sup>17</sup> Índice 023, *ibidem*.

<sup>18</sup> Índice 019, *ibidem*.

<sup>19</sup> De quienes fungen como demandante y demandados, en clave de la declaratoria dispuesta por el *a quo* respecto del Ministerio de Transporte.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

### **El objeto de la alzada y los problemas jurídicos para desatar la controversia**

29. La Sala ha reconocido<sup>20</sup> que el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior<sup>21</sup>.
30. Como se recuerda, el demandante acudió a la jurisdicción con la finalidad de que se reconozca, de forma principal, la existencia de una lesión enorme en el contrato de promesa de compraventa celebrado el 5 de septiembre de 2014, que recayó sobre el inmueble identificado con cédula catastral 01060132003-000 (y que se ordene el reajuste consecuencial del precio pactado). De manera subsidiaria, persiguió que se declare que las demandadas se enriquecieron de modo injustificado a raíz de ello.
31. En su apelación, el mismo extremo procesal sostuvo que: (i) la lesión enorme sí resulta aplicable a los contratos de promesa de compraventa; (ii) el desbalance entre el monto pactado y el justo precio del inmueble, que permite la aplicación de la figura en comento, fue debidamente acreditado; y (iii) el *a quo* no tuvo en cuenta, para despachar el enriquecimiento sin causa pretendido, que existieron ofertas superiores por el predio negociado, que no pudieron concretarse por razón del interés público asociado al mismo y el eventual trámite de expropiación al que podían ser sometidos los propietarios.
32. En consecuencia, el problema jurídico principal que debe ser absuelto por la Sala en esta instancia reside en determinar si el *a quo* acertó al concluir que el instituto de la lesión enorme no resulta aplicable al contrato en disputa.
33. Adicionalmente, la Subsección abordará, en función de la respuesta a la anterior proposición, (i) si es pertinente descender al examen de la supuesta desproporción entre el monto pactado en la promesa y el justo precio del inmueble; y (ii) si es procedente el análisis del enriquecimiento sin justa causa deprecado en la demanda de forma subsidiaria.

### **Sobre la lesión enorme en contratos de promesa de compraventa y en el marco de trámites de gestión predial**

34. En punto a la solución al primer problema jurídico propuesto, se tiene que el acuerdo de voluntades objeto de cuestionamiento<sup>22</sup> en el *sub examine* fue

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver, igualmente, Corte Constitucional, sentencia SU-061 de 2018.

<sup>21</sup> Es necesario precisar, en todo caso, que dicha regla general no es absoluta, pues debe ser entendida sin perjuicio de las excepciones que se derivan, por ejemplo (i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; (ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o (iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título ilustrativo, aquellos presupuestos procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, pese a que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.

<sup>22</sup> Folios 24 a 26, archivo "001DemandayAnexos.pdf", índice 051 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

celebrado el 5 de septiembre de 2014 entre José Augusto Sarmiento Urrea y Smith López Porras -en calidad de prometedientes vendedores- y Autopistas de Santander S.A. -como prometiende comprador-, y en su objeto se consignó: “EL PROMITENTE VENDEDOR promete vender al INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES, quien para este acto está representado por la SOCIEDAD AUTOPISTAS DE SANTANDER S.A. y este promete comprar a él, con destino al PROYECTO VIAL ZONA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA -ZMB Trayecto Tramo 6 Sector 2 – La Virgen – La Cemento (sic), mediante Escritura Pública debidamente registrada: El derecho de dominio y posesión, que ejerce sobre la totalidad del predio urbano, ubicado en el Municipio de Bucaramanga, Santander, con un área de terreno total a adquirir de cuatro mil trescientos setenta y siete punto noventa y dos metros cuadrados (4377,92 m2); inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 300-153870 de la oficina de instrumentos públicos de Bucaramanga y Cédula Catastral No 01-06-0132-0003-000”<sup>23</sup>. En el otrosí no. 1 del 15 de diciembre de 2014, se modificó esta previsión para precisar que la venta se realizaría a la ANI<sup>24</sup>.

35. En el texto del contrato de promesa se describió que se celebró “en razón de la Oferta Formal de Compra contenida en el oficio ZMB-GP-OFC-004-14 de fecha 23 de julio de 2014”, y que Autopistas de Santander S.A., como prometiende comprador, actuó “de acuerdo a lo señalado en el Contrato de Concesión No. 002 de 2006 y su Modificación del 8 de abril de 2008 y el artículo 34 de la Ley 105 de 1993”. Por su parte, el oficio en comento corrobora que la oferta se produjo en el marco de un procedimiento de enajenación voluntaria por motivos de utilidad pública, derivada del contrato de concesión n.º 002 de 2006, celebrado entre el INCO y Autopistas de Santander S.A.<sup>25</sup>.

36. Si bien este acuerdo de voluntades se inscribe en un trámite tendiente a la adquisición de bienes raíces, el procedimiento para su concreción se encuentra reglado en las normas especiales atinentes a la materia. Dicho plexo parte del contenido del artículo 58 de la Constitución Política, el cual garantiza el derecho a la propiedad privada, pero advierte que este no tiene carácter absoluto, en la medida en que se encuentra subordinado a su función social y ecológica, y autoriza adelantar, por motivos de utilidad pública o de interés social, la expropiación de bienes por vía administrativa -en los casos en los que determine el legislador- con indemnización previa.

37. En desarrollo de este mandato constitucional, el legislador reguló de manera particular los mecanismos de adquisición de predios por parte del Estado, entre ellos la “Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial” prevista y modificada por las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 -título VII-

<sup>23</sup> *Ibid*, cláusula primera.

<sup>24</sup> En los términos de lo previsto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, la Agencia Nacional de Infraestructura es una entidad pública para efectos de la aplicación de las previsiones del Estatuto General de Contratación Pública (EGCAP), de manera que los contratos por ella celebrados, salvo regulación especial, se sujetan a las disposiciones de dicho cuerpo normativo.

<sup>25</sup> Archivo “20237010035443 OFERTA FORMAL DE COMPRA.pdf”, *Ibidem*. El contrato de concesión tuvo por objeto “el otorgamiento al Concesionario de una concesión para que de conformidad con lo previsto en el artículo 32, numeral 4, de la Ley 80 de 1993 y en la Ley 105 del mismo año, realice por su cuenta y riesgo los estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión social, gestión ambiental, financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial “Zona Metropolitana de Bucaramanga -ZMB” (Archivo “1-CONTRATO DE CONCESIÓN No. 002 de 2006”, carpeta “013CDAnexosContestaciónAni”, subcarpeta “Contrato de Concesión y otros”, índice 051 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

26. El artículo 61 de la última norma mencionada, en especial, desarrolla el procedimiento de enajenación voluntaria, y detalla, entre otras cosas, que *“Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa”* (determinación reiterada en el art. 68 *ejusdem*).
38. Asimismo, como regla imperativa para tener en cuenta, se encuentra la habilitación consagrada expresamente en el artículo 34 de la Ley 105 de 1993, según el cual: *“[e]n la adquisición de predios para la construcción de obras de infraestructura de transporte, la entidad estatal concedente podrá delegar esta función, en el concesionario o en un tercero. Los predios adquiridos figurarán a nombre de la entidad pública”*.
39. En el caso concreto, de cara al contexto normativo identificado, aunque quien fungió como prometiende comprador fue un particular, el negocio celebrado fue claro en determinar que la adquisición del inmueble: (i) se efectuaría para el desarrollo de una obra pública objeto del contrato de concesión mencionado; (ii) se realizaría en beneficio de la entidad pública dueña de la obra (el INCO, en ese entonces<sup>27</sup>), a quien se trasladaría el derecho de dominio del predio; y (iii) se adelantó en el marco de un procedimiento de enajenación voluntaria por motivos de utilidad pública<sup>28</sup> para la ejecución de una obra, trámite regulado en la Ley 9a de 1989<sup>29</sup>, cuyo artículo 10, literal e)<sup>30</sup> prevé para tales efectos la *“ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo”*.
40. Por tales razones, aunque las gestiones necesarias para la adquisición de los predios en los que se ejecutaría el contrato de concesión n° 002 de 2006 fueron desplegadas por el concesionario -*sociedad comercial de naturaleza privada*-, este último actuó en ejercicio del agenciamiento del interés delegado por la entidad pública que era titular de la obra para la que sería destinado el inmueble y, por ende, beneficiaria de la prestación pactada<sup>31</sup>.
41. Clara la semblanza del negocio *sub lite*, corresponde ahora determinar si el ordenamiento jurídico que regula el instituto de la lesión enorme, invocado por

<sup>26</sup> Las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, en términos generales, regulan: (i) los motivos de utilidad pública o interés social que justifican la expropiación (art. 10 de la Ley 9 y art. 58 de la Ley 388), (ii) las entidades competentes para adelantar dicho proceso de expropiación (art. 11 de la Ley 9 y art. 59 de la Ley 388); (iii) el procedimiento de la etapa de enajenación voluntaria (arts. 11 a 19 de la Ley 9 y art. 61 de la Ley 388); (iv) el precio de adquisición o indemnización, según el caso (arts. 61, 62 –hoy 399 del CGP- y 67 de la Ley 388), y (v) los medios de defensa contra la decisión de expropiación.

<sup>27</sup> En el otro sí no. 1 se modificó la cláusula primera para precisar que la venta prometida se realizaría a la ANI.

<sup>28</sup> Regulado por el artículo 9 y siguientes de la Ley 9 de 1989, con las modificaciones introducidas por la Ley 388 de 1997: *“Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines (...)”*.

<sup>29</sup> *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>30</sup> Modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

<sup>31</sup> Circunstancia que reafirma la jurisdicción asignada al contencioso-administrativo en este caso, pues, en los términos del artículo 104, numeral 2 del CPACA, esta especialidad conocerá, entre otros, de los procesos *“relativos a contratos, cualquiera sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”*. También al tenor del artículo 1505 del Código Civil: *“Lo que una persona ejecuta a nombre de otra, estando facultada por ella o por la ley para representarla, produce respecto del representado iguales efectos que si hubiese contratado él mismo”*.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

el extremo activo, puede ser aplicado a los contratos de promesa de compraventa de bien inmueble.

42. Para el efecto, debe recordarse que el demandante invocó, desde su escrito inicial, la regulación contenida en los artículos 1946 y siguientes del Código Civil, como sustento de sus pretensiones principales. Ha de tenerse en cuenta que estas previsiones lo estatuyen como una causal de rescisión *del contrato de compraventa* y lo definen de la siguiente manera: “[e]l **vendedor** sufre lesión enorme cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende; y el **comprador** a su vez sufre lesión enorme, cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella. El justo precio se refiere al tiempo del contrato” (artículo 1947 *ejusdem*, igualmente reiterado en el recurso de apelación<sup>32</sup>; énfasis añadido). Esta regulación, además, se inscribe en el título XXIII del estatuto civil, que regula específicamente el contrato de compraventa.
43. Se aprecia, por tanto, la exigencia de que los extremos negociales ostenten, respectivamente, la condición de vendedor y comprador, para efectos de la configuración de la lesión enorme, calidades que no concurren en la promesa de contrato, sino en la compraventa propiamente dicha. Ese entendimiento encuentra respaldo, además, en la jurisprudencia pacífica de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual ha mantenido que la aplicación de la lesión enorme es restrictiva y exceptiva, únicamente predicable de ciertos actos jurídicos, entre los que no se cuenta el contrato de promesa de compraventa<sup>33</sup>:

*“La lesión enorme o de ultramidad consiste en el daño o detrimento que padece una persona al celebrar ciertos actos jurídicos, detrimento que objetivamente está representado en la no equivalencia entre los beneficios que dicho acto le genera y los sacrificios que debe efectuar para obtenerlos.*

*El instituto jurídico de la lesión enorme es restringido y no se aplica de manera absoluta y general a toda clase de negociaciones, sino que por el contrario es una figura exceptiva que únicamente es predicable de algunas, tales como la compraventa común de bienes (artículo 1946), permuta de bienes de la misma especie (art 1958), partición (art. 1405), aceptación de una asignación sucesoral (art 1291), estipulación de intereses en el mutuo (art 2231), estipulación de los mismos en la anticresis (art 2466) y cláusula penal (art 1601)”.*

44. En consonancia con lo anterior, el mismo Alto Tribunal ha precisado, en punto de la temporalidad relevante para la determinación del justo precio, lo siguiente<sup>34</sup>:

*“(…) es incontrovertible que la ley dispone que el justo precio del inmueble al tiempo del contrato de compraventa, es el que ha de tenerse en cuenta para determinar si la desproporción entre las prestaciones recíprocas alcanza el límite fijado para que opere la figura (Art. 1947 Código Civil).*

*No obstante, es también cierto que esta corporación ha venido sosteniendo que, excepcionalmente, cuando las negociaciones se han plasmado en una promesa que como tal precede al contrato, **es procedente la rescisión de la compraventa** sin considerar el precio del inmueble para la fecha del contrato prometido, sino sobre la base de que la diferencia de ultramidad hubiese existido al tiempo de celebrarse tal promesa.*

<sup>32</sup> El impugnante sostuvo que: “El art. 1947 del C.C. enseña sobre la lesión enorme y ella opera en nuestra legislación en primer lugar una compraventa, luego puede asegurarse es inexacto no quepa en el caso del contrato de Promesa de Compraventa que como atrás se dijo es un contrato principal que existe por sí solo”.

<sup>33</sup> Sala de Casación Civil, sentencia del 29 de noviembre de 1999, exp. 5327.

<sup>34</sup> *Ibidem*, sentencia del 9 de diciembre de 1999, exp. 5368.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

*Razones muchas han sido expuestas para sostener la aludida tesis, que pueden englobarse en el concepto de que la eventualidad de una variación fundamental del valor de los bienes en el intervalo entre la promesa y el perfeccionamiento de la convención, hace inadecuada una aplicación mecánica de la institución de la lesión, pues ello implicaría no considerar las circunstancias económicas que existieron al concretar el negocio en una promesa, llegándose a desconocer los móviles y la real voluntad de las partes y desviando así esa institución de los fines para los que fue establecida, convirtiéndola en un momento dado en instrumento de fraude e inequidad.*

*Puede pues sintetizarse la posición de la corte al respecto, diciendo simplemente que para los efectos de la lesión de ultra dimidium, **el justo precio del inmueble es el que tuviere al tiempo de la convención**, a menos que las parte hayan estampado previamente su voluntad de contratar en una promesa de contrato, caso en el cual será en el tiempo de ésta en donde habrá de situarse el juzgador para averiguar si el precio fue lesivo (énfasis añadido)”.*

45. Así, aunque la jurisprudencia admite que la existencia de una promesa de contrato que precede a la compraventa puede incidir en la determinación del precio convenido, la lesión enorme siempre se configura al momento de celebración del negocio prometido, en tanto es sobre este y no sobre aquél que recae la acción rescisoria consecencial. Ello guarda consonancia, además, con la naturaleza misma de las obligaciones que se desprenden de uno y otro instrumento negocial: mientras que la compraventa de bienes inmuebles es un acuerdo conmutativo, oneroso, que estipula una obligación de dar *-la cosa objeto de la tradición-*, la promesa de contrato es un negocio que contempla de forma esencial una obligación de hacer *-celebrar en el futuro otro acuerdo-*.
46. La misma corporación de cierre de la jurisdicción ordinaria ha confirmado esa comprensión, al señalar que “[l]a legislación colombiana no prevé la lesión enorme en la promesa de compraventa sobre bienes raíces, lo cual se explica por la naturaleza y función práctica o económica social de este tipo contractual, cuya única prestación esencial es celebrar la compraventa posterior donde se presenta cuando concurren sus exigencias normativas. Por ende, la compraventa de inmuebles celebrada en cumplimiento o ejecución de promesa previa podrá adolecer de lesión enorme. En esta hipótesis, naturalmente la ineficacia se predica sólo de aquélla y no de la última, por cuanto la ley no la prevé en ésta, excluye analogía legis o iuris en cuanto hace a las sanciones o modalidades de ineficacia contractual, incluida la lesión enorme, por taxativa, estricta y excepcional (cas. civ. sentencia de 23 de julio de 1969, CXXXI, 42)”<sup>35</sup>.
47. También la jurisprudencia del Consejo de Estado ha compartido la anterior lectura, al sostener que la figura de la lesión enorme “solo tiene cabida respecto de los actos jurídicos expresamente consagrados en el ordenamiento jurídico, dentro de los que no se encuentra la promesa de venta sino únicamente, en cuanto aquí concierne, el contrato de compraventa de bienes raíces”<sup>36</sup>. A lo anterior ha de agregarse que la Ley 388 de 1997 no introdujo disposiciones diferenciadas en torno al negocio de promesa en el marco de los procedimientos de enajenación voluntaria, lo que impone remitirse a la regulación de esta tipología consagrada en el estatuto civil.

<sup>35</sup> Sala de Casación Civil, sentencia del 5 de diciembre de 2011, exp. 2005-00199-01.

<sup>36</sup> Sentencia del 1º de junio de 2022. C.P. Nicolás Yepes Corrales (exp. 56078).



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

48. El citado criterio de taxatividad que se exige para la procedencia de la lesión enorme no se enerva por el hecho de que el contrato de promesa tenga o no un carácter principal, como fue aducido en la alzada. No es dicha circunstancia -*su carácter principal o accesorio*- de donde surge la posibilidad de que el instituto en comento sea aplicado sino, se itera, de la expresa limitación legislativa a específicas tipologías contractuales, en las cuales no se encuentra la promesa de compraventa.
49. Las consideraciones que anteceden conducen a la Sala a dar respuesta afirmativa al problema principal planteado en el itinerario de esta providencia: el *a quo* acertó al concluir que el instituto de la lesión enorme no resulta aplicable al contrato en disputa, de manera que el primer cargo de la alzada resulta impropio.
50. Claro como se encuentra que al acuerdo de voluntades examinado en el *sub lite* no le es aplicable el instituto jurídico invocado por el extremo activo, resulta inocuo descender sobre el segundo cargo de la alzada, que se dirigió a reiterar la supuesta desproporción entre el monto pactado en el contrato de promesa y el justo precio del inmueble objeto de este; ejercicio que tampoco debió consumir el juzgador de primer grado<sup>37</sup>.

#### **Sobre el cargo relativo al enriquecimiento sin justa causa**

51. Como se recuerda, el demandante formuló como pretensión subsidiaria la de enriquecimiento sin causa, la cual fue desestimada por el *a quo*. En su recurso, ese extremo procesal afirmó que el tribunal desconoció la existencia de ofertas probadas de terceros, muy superiores a la formulada por la sociedad demandada, las cuales no pudieron concretarse por causa del interés público del predio "*que imponía la expropiación*".
52. En este tópico, es necesario recordar que la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia del 31 de julio de 2025<sup>38</sup>, unificó la jurisprudencia en punto de la procedencia de la pretensión compensatoria derivada del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades, sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que *-en su gestión-* deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública. En aquella oportunidad, se precisó la regla según la cual "[e]n los casos en los que la fuente del conflicto se deriva

<sup>37</sup> Sin perjuicio de lo anterior, la Sala constata que, en todo caso, el desbalance afirmado por el demandante, causante de lesión enorme, tampoco se constata en el *sub examine*, si se considera que: (i) la pretensión principal del actor se dirigió a que se declare esa lesión sobre el contrato de promesa del 5 de septiembre de 2014; (ii) el 2 de febrero de 2015 las partes celebraron un otrosí al negocio en cuestión, en el que pactaron que el área total a adquirir sería de 5.360,66 m<sup>2</sup>, por un valor de \$1.451'030.532 -esto es, \$270.681 por metro cuadrado-; (iii) en su libelo genitor, el demandante sostuvo que tales condiciones implicaron que el monto negociado fue inferior al 50% del valor comercial pues, según afirmó, el área real del predio era de 6.740 m<sup>2</sup> y su justo precio de \$390.000 por metro cuadrado; (iv) el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por medio de Resolución n° 68-001-1444-2015 de 2015, ordenó la inscripción catastral del predio objeto del *sub lite*, describiendo que contaba con un área total de 5.361,66 m<sup>2</sup> (archivo "202370010035443 FICHA PREDIAL Y PLANO", índice 069 del aplicativo SAMAI, en primera instancia); (v) en ese orden de ideas, no queda duda de que el área del inmueble certificada por el IGAC es la que fue consignada por las partes en el instrumento modificatorio de la promesa; y (vi) así, al multiplicar el valor por metro cuadrado que el extremo activo alegó como justo precio -\$390.000- por el área acreditada del predio, arroja como resultado \$2.091'047.400, de manera que, incluso en ese escenario, el monto pactado por los extremos negociales habría equivalido al 69,39% del justo precio. Circunstancia que descarta que el contrato de promesa se hubiese estipulado incurriendo en una lesión enorme, propia, -además- no de ese negocio, sino del de compraventa.

<sup>38</sup> Expediente 57.464, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

*de un acuerdo de voluntades debidamente perfeccionado, y particularmente del cumplimiento de su objeto, la controversia tendrá naturaleza contractual y se regirá por las características de ese medio de control. Si, por el contrario, lo que se alega tiene fuente en una actuación del Estado que corresponda en la causación de un daño antijurídico, al margen de una relación de carácter contractual, el litigio será extracontractual y deberá tramitarse bajo las reglas de la reparación directa. **Solo en aquellos casos en los que, de manera excepcional y subsidiaria, se encuentre que la afectación del interesado no encuentre causa en ninguno de aquellos eventos (carece, pues, de razón jurídica), es que el instituto del enriquecimiento sin justa causa puede ser invocado para corregir el desplazamiento que se alega**” (énfasis añadido).*

53. Así, en consonancia con la postura de unificación, y en la medida que el reclamo judicial que suscitó el presente proceso tiene su génesis en un negocio jurídico claramente determinado, y no en eventos de índole extracontractual, de manera que, para el caso concreto, las pretensiones relacionadas con el enriquecimiento sin causa alegado resultan improcedentes.
54. Ahora, en el recurso se insistió en que el accionante habría sufrido una presión, “*en el sentido de que este no tenía sino dos caminos: negociar o afrontar la expropiación y decidirse por lo segundo aparte de tortuoso le significaba castigos económicos*” y en el hecho noveno de la demanda afirmó que el contrato se suscribió con lesión enorme “*con ocasión de la presión sufrida por mi poderdante, pues se le amenazó con la expropiación y pérdida de beneficios tributarios*”. Dicho apremio no se encuentra probado en el plenario, lo que exige desestimar, de contera, la compensación reclamada y despachar de forma negativa el último cargo de la apelación, al no haber desacertado el fallo de primer grado en su determinación al respecto.
55. En todo caso, la Sala advierte que la expropiación, en casos muy específicos y cuando se den todos los presupuestos, es un deber legal de las entidades, y la pérdida del beneficio tributario de que trata el parágrafo 2 del artículo 67 de la Ley 388 de 1997 aplica por ministerio del ordenamiento jurídico y no por la mera voluntad de la entidad pública, así: “*El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente capítulo no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria*”.

### **Conclusiones**

56. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección confirmará el fallo impugnado, en tanto los argumentos de la alzada no están llamados a prosperar, como a continuación se recapitula:
57. Conforme a las disposiciones del Código Civil y la interpretación pacífica de la jurisprudencia especializada, la aplicación de la lesión enorme es restrictiva y exceptiva, únicamente predicable de ciertos actos jurídicos. Así, no es del carácter principal o accesorio del acuerdo de voluntades de donde surge la posibilidad de que el instituto en estudio sea aplicado, sino de la expresa



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

limitación legislativa a específicas tipologías contractuales, en las cuales no se encuentra la promesa de compraventa.

58. Además de la improcedencia de la lesión enorme en contratos de promesa de compraventa, tampoco se acreditó la alegada desproporción entre el monto pactado en esa promesa y el justo precio del inmueble objeto de ella. El valor fijado por las partes de la relación negocial habría equivalido al 69,39% de aquel justiprecio.
59. En la medida que el reclamo judicial que suscitó el presente proceso tiene su génesis en un negocio jurídico claramente determinado, y no en eventos de índole extracontractual, para el caso concreto las pretensiones relacionadas con el enriquecimiento sin justa causa alegado resultan improcedentes.

### **La condena en costas**

60. De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA<sup>39</sup>, y según lo establecido en el artículo 365 del CGP, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le imponen<sup>40</sup>.
61. Así, la Subsección condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, pues, según lo dispuesto en el artículo 365 del CGP, numerales 3 y 8 del, los argumentos de la alzada resultaron imprósperos. Las costas de segunda instancia serán liquidadas por el Tribunal de origen, según lo previsto en el artículo 366 del CGP.
62. Respecto de las agencias en derecho, en atención a que los demandados ejercieron su defensa a través de la designación de apoderados judiciales que debieron vigilar el proceso en sede de apelación, se considera que dicha situación es suficiente para entenderlas causadas. Así, por ese concepto, en los términos del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016<sup>41</sup>, se fijará la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta sentencia, que se dividirá en partes iguales para cada uno de los sujetos que integran el extremo pasivo de la controversia respecto de quienes se acreditó su causación<sup>42</sup> en esta instancia, esto es: la Agencia Nacional de Infraestructura y la sociedad Autopistas de Santander S.A.

<sup>39</sup> Cuya modificación, introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, resulta aplicable al caso concreto, atendiendo la fecha de interposición del recurso de apelación (26 de abril de 2024). "Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal".

<sup>40</sup> En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

<sup>41</sup> "Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:

1. Procesos declarativos en general (...) En segunda instancia entre 1 y 6 S.M.L.M.V. (...)"

42 "Artículo 365: Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas (...).8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación"



Radicación: 68001-23-33-000-2017-00158-01 (72686)  
Demandante: José Augusto Sarmiento Urrea  
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros  
Referencia: Controversias contractuales

63. Finalmente, en relación con QBE Seguros S.A., la Sala precisa que dicha compañía intervino en el proceso por virtud del llamamiento en garantía formulado por la ANI, y no porque el demandante hubiera dirigido pretensiones en su contra. Así, debe distinguirse la relación procesal principal, surgida entre el demandante y la ANI, y la accesoria entre la ANI y la aseguradora por virtud del llamamiento en garantía, el cual implica el ejercicio del derecho de acción por parte de la entidad estatal accionada, encaminado a que el llamado responda por una eventual condena. En ese contexto, al no existir un vínculo entre el demandante y la aseguradora, lo que sustrae cualquier condición de vencedora o vencida, no se satisface el presupuesto necesario para fijar agencias en derecho a favor de la QBE con cargo al accionante.

64. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 14 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia al demandante, José Augusto Sarmiento Urrea, y **FIJAR** las agencias en derecho en la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta providencia, que se dividirá en partes iguales para la Agencia Nacional de Infraestructura y Autopistas de Santander S.A. Las costas se liquidarán por el Tribunal *a quo*.

**TERCERO: DEVOLVER**, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE* *FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE*  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ** **JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*



VF