

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Lesión enorme – Inaplicabilidad del artículo 1954 del Código Civil – Norma especial – CPACA artículo 164 numeral 2 literal j – Criterio de especialidad

El primer aspecto por resolver consiste en determinar si es aplicable la previsión contenida en el artículo 1954 del Código Civil, conforme a la cual “la acción rescisoria por lesión enorme expira en cuatro años, contados desde la fecha del contrato”. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, dicha disposición no rige respecto de los contratos celebrados por entidades estatales —como los municipios—, pues la oportunidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se encuentra regulada por una norma especial.

Ello obedece a que el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA prevé, como regla particular, un término de dos (2) años para las controversias relativas a contratos, que desplaza al de cuatro años previsto para la acción rescisoria por lesión enorme en el Código Civil. Dicho término, sin embargo, no se computa de manera uniforme: junto con la regla general —que comienza “a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”—, la norma contempla reglas especiales con un hito inicial distinto para determinados supuestos (v.gr., nulidad del contrato, contratos sujetos a liquidación). En consecuencia, la oportunidad para promover el medio de control de controversias contractuales se rige por esta disposición especial, en la modalidad que corresponda al caso, y no por el término del Código Civil.

Si existiere conflicto en la aplicación de estas normas, lo procedente, como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-439 de 2016, es acudir a los criterios hermenéuticos para solucionarlos, entre ellos, el de especialidad.

LESIÓN ENORME – Caducidad del medio de control de controversias contractuales – Posturas jurisprudenciales – Celebración del contrato – Registro de la escritura pública – Cumplimiento del objeto contractual

La jurisprudencia mayoritaria del Consejo de Estado ha considerado que, en los casos de lesión enorme, el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales comienza a correr desde el día siguiente a la celebración del contrato de compraventa. Para ello, toma como referencia la fecha de suscripción del negocio y la confronta con la de presentación de la demanda, al entender que la celebración del contrato constituye el motivo de hecho que da origen a la controversia.

No obstante, esta no ha sido la única interpretación. Algunas providencias han fijado un momento distinto para el inicio del término de caducidad. Una primera postura minoritaria lo ubicó en el día siguiente a la inscripción de la escritura pública en la oficina de registro de instrumentos públicos, al considerar que sólo con la tradición el negocio produce plenos efectos frente a terceros.

Más recientemente, la Corporación ha planteado una tercera interpretación. En una controversia cuyo objeto también era la lesión enorme, sostuvo que, tratándose de contratos de ejecución instantánea, el término de caducidad debe contarse desde el día siguiente al cumplimiento o al momento en que debió cumplirse su objeto, con fundamento en el ordinal i) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. Esta tesis privilegia la regla especial prevista en esa disposición, según la cual el punto de partida de la caducidad depende de la naturaleza del contrato.

CONTRATO DE COMPRAVENTA – Contrato de ejecución instantánea – Cómputo del término de caducidad – CPACA artículo 164 numeral 2 literal j ordinal i – Revisión del contrato – Principio pro actione

La Sala acoge esta última postura. En efecto, la compraventa ha sido considerada por esta Corporación como un contrato de ejecución instantánea, por lo que el término de caducidad debe regirse por la regla especial prevista en el ordinal i) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. Ello resulta particularmente relevante en este asunto, pues el demandante no pretende la declaratoria de nulidad absoluta o relativa del contrato, sino su revisión con fundamento en la lesión enorme, a fin de que se complete el justo precio de la negociación.

En consecuencia, aunque la jurisprudencia ha identificado distintos criterios para determinar el inicio del término de caducidad en estos procesos —la celebración del contrato, el registro de la escritura pública y el cumplimiento del objeto contractual—, la Sala considera que debe prevalecer este último, por corresponder a la regla especial prevista para los contratos de ejecución instantánea.

Esta interpretación, además, resulta acorde con el principio pro actione, entendido por esta Corporación como un criterio hermenéutico que favorece el acceso efectivo a la administración de justicia cuando existen varias interpretaciones plausibles sobre una norma procesal.

CONTRATO DE COMPRAVENTA – Cumplimiento del objeto contractual – Obligaciones del vendedor y del comprador – Código Civil artículos 1880 y 1928

Definido el criterio para establecer el inicio del término de caducidad, corresponde determinar cuándo se cumplió el objeto del contrato de compraventa. Para ello, debe tenerse en cuenta que el artículo 1880 del Código Civil dispone que las principales obligaciones del vendedor son la entrega o tradición y el saneamiento de la cosa vendida, mientras que el artículo 1928 ibidem establece que la obligación principal del comprador consiste en pagar el precio convenido.

LESIÓN ENORME EN LOS CONTRATOS ESTATALES – Código Civil artículo 1947 – Ley 80 de 1993 artículo 13 – Autonomía contractual – Instrumento restaurador del equilibrio

El artículo 1947 del Código Civil establece que el vendedor sufre lesión enorme “cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende”, mientras que para el comprador ocurre “cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella”, normatividad que es aplicable a la negociación demandada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

La Corte Constitucional al estudiar los artículos 1947 y 1948 ibid. ratificó que el contrato de compraventa está sometido al “principio de la libertad o autonomía contractual”, en virtud del cual las partes pueden señalar el precio de venta, no obstante, precisó que en todo caso la ley sanciona “el abuso en que se puede incurrir” a través de la figura de la lesión enorme, que se concibe como “instrumento restaurador del equilibrio”.

LESIÓN ENORME – Naturaleza objetiva del vicio contractual – Desproporción entre el precio pactado y el justo precio – Irrelevancia de la conducta previa de las partes

Por su parte, esta Corporación ha indicado que se trata de un vicio objetivo del contrato, que no atiende a la calidad o al consentimiento de las partes contratantes. Para el caso concreto y en línea de lo expuesto, es irrelevante la conducta previa desplegada para establecer si hubo lesión enorme, pues lo que interesa es la prueba de la desproporción entre el precio pactado y el justo precio del bien al tiempo del contrato, en los términos previstos.

ADQUISICIÓN DE INMUEBLES POR ENAJENACIÓN VOLUNTARIA – Enajenación voluntaria directa – Precio pactado en el contrato – Ley 9 de 1989 – Ley 388 de 1997 – Oferta de compra – Avalúo comercial – Integración al contrato de compraventa – Revisión del precio pactado

[...]los plazos y trámites establecidos en la Ley 9 de 1989, junto con las modificaciones de la Ley 388 de 1997 y dispuso “la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa”, que incluye entre otros, la oferta de compra y el precio base de la negociación.

[...] De otro lado, se precisa que, con la suscripción del referido negocio jurídico, tanto la oferta de compra, como el avalúo ajustado que elaboró el IGAC, quedaron integrados en el primero. Así, en línea con lo considerado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en ocasión anterior –y como lo planteó el a quo–, las reclamaciones del demandante fundamentadas en la existencia de una lesión enorme quedaron vinculadas al contrato y es, respecto de este, que debe revisarse la desproporción alegada por el demandante.

De ahí que, las pretensiones que se fundamentan en que el precio que recibió el vendedor por parte del comprador fue inferior a la mitad del que era justo al tiempo del contrato –incluidas las encaminadas a la revisión de la oferta de compra y del avalúo del IGAC– se analizan respecto del precio pactado en el acuerdo de voluntades y la prueba de la diferencia invocada.

LESIÓN ENORME – Justo precio – Carga probatoria – Dictamen pericial – Sana crítica – Unidad de la prueba – Código General del Proceso artículo 232

Sobre el particular, ni el CPACA ni el CGP señalan un régimen de tarifa legal para probar la desproporción alegada frente al precio, pero no puede desconocerse que el dictamen pericial emerge como un elemento “determinante para establecer el justo precio aducido por la parte actora”, que siempre debe ser valorado bajo las reglas de la sana crítica, junto con los demás criterios aplicables, entre ellos, con “las demás pruebas que obren en el proceso”, de forma conjunta, bajo el principio de la unidad de la prueba.

[...] Ahora bien, la apreciación del avalúo debe hacerse atendiendo las reglas de la sana crítica y, en especial, “la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso” de acuerdo con el artículo 232 del CGP.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A
CONSEJERA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Bogotá, D. C., veintinueve 29 de julio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01580-01 (66.222)

Demandante: Jairo Gómez González

Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía y otros

Referencia: Controversias contractuales - Ley 1437 de 2011

Temas: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Procedencia para reclamar la lesión enorme derivada de contratos de compraventa de inmuebles celebrados mediante enajenación voluntaria por motivos de utilidad pública. / DICTAMEN PERICIAL – con el fin de demostrar el desequilibrio entre el “justo precio” y el valor recibido el dictamen pericial se concibe como un medio de prueba relevante.

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 23 de abril de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

2. Se confirmará la sentencia apelada. No se acreditó lesión enorme. El demandante no probó que el precio del bien fuera inferior a la mitad del justo precio vigente para la época del contrato. Los alegatos de conclusión de primera instancia no son una oportunidad probatoria.

3. La condena por agencias en derecho en primera instancia estuvo justificada. Este no es el escenario para discutir su monto.

ANTECEDENTES

Demanda

4. El 23 de agosto de 2017¹, el señor Jairo Gómez González promovió demanda de controversias contractuales, subsanada el 19 de febrero de 2018²,

¹ Folio 9 del cuaderno 1.

² La demanda fue inadmitida con el propósito de que se aclarara la pretensión formulada en contra del IGAC, a efectos de determinar si se persigue la declaratoria de nulidad del avalúo realizado por dicha entidad y el medio de control procedente (folio 11 del cuaderno 1). En el escrito de subsanación que obra al folio 14 del cuaderno 1, el actor refirió que “(...) durante la ejecución del contrato aparecieron fenómenos imprevisibles y anormales que afectaron el equilibrio económico de la venta que generó la celebración del contrato y no se logró el restablecimiento en sede administrativa, aun cuando se presentó recurso de reposición a dicho avalúo, por lo que se busca con la pretensión de revisión es mantener la ejecución del contrato, sometiendo a su consideración algunos de sus aspectos básicos, frente alteraciones sustanciales que alteraron su equilibrio o ecuación



contra el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía (en adelante también “IDUVI”), el municipio de Chía y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante también “IGAC”).

5. Solicitó que se ordene la revisión de la Oferta de Compra No. 001 del 25 de marzo de 2015 expedida por el IDUVI, del avalúo comercial elaborado por el IGAC para el inmueble denominado “*El Pesebre*” y del contrato de compraventa contenido en la Escritura Pública No. 1038 del 30 de mayo de 2015 de la Notaría Segunda del Círculo de Chía, porque, a su juicio, el valor que recibió por el predio es inferior a la mitad del justo precio, lo que le causó lesión enorme.

6. Como consecuencia, pidió ordenar a las demandadas, restituir o completar el justo precio del inmueble con deducción de una décima parte, en concreto, la suma de \$1.733'809.000, junto con los intereses bancarios hasta la fecha del pago, así como condenar en costas y agencias en derecho³.

Hechos y fundamentos de derecho

7. El demandante relató⁴ que, mediante Decreto No. 60 del 2014, el municipio de Chía declaró “*los motivos de utilidad pública o interés social*” para la adquisición del predio llamado “*El Pesebre*”, identificado con cédula catastral No. 00-00-0002-

financiera, la alteración de precios con respecto a predios en similitud de condiciones, se busca por ende, el restablecimiento de derechos económicos nacidos del contrato y con ello la indemnización por el rompimiento de la ecuación contractual en el pago realizado al demandante.”

³ Folios 3 a 7 del cuaderno 1. “1. Se ordene la revisión de la Oferta de Compra No. 001 del 25 de marzo de 2015 expedida por el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía - IDUVI, mediante la cual se formuló oferta de compra para el predio identificado con Matricula Inmobiliaria (sic): 50N - 429914 con Cédula Catastral (sic) No 00-00-0002-0305-000 resectorizado a 00-00-008-0748-000, denominado El Pesebre a favor del señor JAIRO GÓMEZ GONZÁLEZ, por un valor de MIL QUINIENTOS VEINTIÚN MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL PESOS M/CTE. (\$1.521.691.000.00.), lo que genere como consecuencia, que el precio que recibió el vendedor JAIRO GÓMEZ GONZÁLEZ, del comprador Municipio (sic) de Chía e IDUVI, fuera inferior a la mitad del justo precio de la cosa vendida, al tiempo del contrato, causando lesión enorme. // 2. Se ordene la revisión del Avalúo Comercial (sic) elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, para el inmueble identificado con Matricula Inmobiliaria (sic): 50N - 429914 con Cédula Catastral No. 00-00-0002-0305-000 resectorizado a 00-00-008-0748-000, denominado El Pesebre, del municipio de Chía, el cual dio respuesta al recurso de Revisión interpuesto por el municipio de Chía con radicado No. 8002015ER168 de 2015, obteniendo como resultado un avalúo comercial por valor de MIL QUINIENTOS VEINTIÚN MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL PESOS M/CTE (\$1.521.691.000.00.), lo que generó como consecuencia, que el precio que recibió el vendedor JAIRO GÓMEZ GONZÁLEZ, del comprador Municipio (sic) de Chía e IDUVI, fuera inferior a la mitad del justo precio de la cosa vendida, al tiempo del contrato, causando lesión enorme. // 3. Que se ordene la revisión del contrato de compraventa contenido en la Escritura Pública No. 1038 del 30 de mayo de 2015 de la Notaría Segunda del Círculo de Chía, teniendo en cuenta que el precio que recibió el vendedor JAIRO GÓMEZ GONZÁLEZ, del comprador Municipio (sic) de Chía e IDUVI es inferior a la mitad del justo precio de la cosa vendida, al tiempo del contrato, causando lesión enorme. // 4. Que como consecuencia de la anterior revisión, se ordene a las partes demandadas: Municipio (sic) de Chía, Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía - IDUVI restituir o completar a la parte demandante el justo precio con deducción de una décima parte del predio denominado El Pesebre que compraron las demandadas al señor JAIRO GÓMEZ GONZÁLEZ. // 5. Que se ordene a las partes demandadas, es decir: Municipio (sic) de Chía e Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía - IDUVI, restituir a la parte demandante la suma de MIL SETECIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS NUEVE MIL PESOS M/CTE. (\$1.733.809.000.00) junto con los intereses bancarios correspondientes hasta la fecha en que efectivamente haga la restitución de esta suma de dinero al señor JAIRO GÓMEZ GONZÁLEZ, teniendo en cuenta el Avalúo Comercial (sic) aportado con la presente Acción (sic) y elaborada por la Asociación Nacional de Lonjas - ASOLONJAS, del 12 de septiembre de 2014, asciende a la suma de TRES MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE. (\$3.255.500.000.00), valor real del predio identificado con Matricula Inmobiliaria (sic): 50N - 429914 con Cédula Catastral (sic) No. 00-00-0002-0305-000 resectorizado a 00-00-008-0748-000, denominado El Pesebre, objeto de esta acción. // 6. Que se condene en costas y agencias de derecho a las entidades demandadas, en la medida que está demostrado que el Avalúo Comercial (sic) elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, para el predio objeto de la presente acción no cumple con los requisitos técnicos para establecer el valor Comercial (sic) del mismo.”

⁴ Hechos de la demanda. Folios 3 y 4 del cuaderno 1.



0305-000, resectorizado al 00-00-0008-0748-000, con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-429914, ubicado en la vereda Cerca de Piedra de dicha circunscripción (Hecho 13).

8. Según el radicado No. 20149999922392 del 2 de octubre de 2014, la entidad territorial expidió el certificado de norma urbanística para el predio, localizándolo como centro poblado de conformidad con el Acuerdo Municipal No. 17 de 2000 - POT- (Hecho 14).

9. El 26 de marzo siguiente, el IDUVI lo citó para notificarle personalmente de la oferta de compra No. 001 de 2015 sobre el inmueble, por valor de \$1.521'691.000 que, posteriormente, se concretó en la compraventa elevada a escritura pública No. 1038 del 30 de mayo de 2015, en la que fungió como comprador el municipio de Chía, representado por la primera entidad referida (Hechos 11, 12).

10. Como antecedentes de la transacción, mencionó que presentó una solicitud de "*autoestimación como avalúo catastral*" de la propiedad por \$1.467'399.000, que aceptó el IGAC en la Resolución No. 25-175-0672-2013 del 2 de diciembre de 2013, precio que tomó en cuenta para pagar el impuesto predial. En la vigencia de 2014, ese gravamen ascendió a \$17'935.836. (Hechos 5, 6).

11. El 7 de enero de 2015, el IDUVI presentó un recurso de reposición y en subsidio de impugnación contra el avalúo comercial del bien que elaboró el IGAC, cuyo resultado fue de \$686'631.000, con el fin de adecuarlo al del certificado catastral especial que era de \$1.511'421.000, para el año 2014 (Hecho 1).

12. El 25 de febrero del mismo año, la entidad catastral resolvió los recursos, precisó la distinción entre el avalúo comercial y el catastral, y ajustó el informe teniendo en cuenta las actividades de explotación que se permiten en el predio, según el certificado de uso del suelo, lo que dio como resultado un área de 2.323,00 m², con una construcción de 364,00 m², y un valor comercial total de \$1.521'691.000 (Hechos 2, 3).

13. El actor cuestionó el nuevo avalúo con fundamento en que, con ese ajuste, la diferencia entre el valor catastral y el comercial sería tan sólo de \$10'270.000, que ni siquiera supera el costo del impuesto predial en esa anualidad, lo que resultaba incomprensible. Aseveró que el estudio de mercado no cumplió con los parámetros de la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC, porque los predios analizados difieren en cuanto a norma urbanística y características generales del inmueble en cuestión (Hechos 4, 6, 7).

14. De la respuesta del IGAC, también objetó que se descontaran áreas de aislamiento y cerramiento, que no se explicara la similitud entre el valor comercial y catastral, vulnerando el derecho de contradicción, y que no se considerara el Decreto Municipal No. 151 de 2003 que asignó las características para los desarrollos dentro de los corredores viales suburbanos (Hechos 8, 9, 15).

15. Añadió que el predio no fue objeto de actualización catastral en los años 2014 y 2015, ni se incrementó el porcentaje respectivo para pagar el impuesto predial (Hecho 10).



16. Finalmente, afirmó que con el avalúo comercial presentado con la demanda el valor real del predio “El Pesebre” al momento de la venta correspondía a \$3.255’500.000 (Hecho 16).

Contestación de la demanda

17. El IDUVI aceptó ciertos hechos⁵, se opuso a las pretensiones y formuló excepciones de fondo que dividió en los acápites titulados “1. En cuanto al avalúo comercial y los procesos de adquisición predial prevista en la Ley 388 de 1997” y “2. En cuanto a la lesión enorme”.

18. Al desarrollarlos, argumentó que la adquisición del predio se efectuó con base en el avalúo elaborado por el IGAC, de conformidad con la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1420 de 1998, sin que se configure una lesión enorme. Dicho documento tenía plena validez legal y técnica, al realizarse de acuerdo con la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC, mediante la aplicación de los métodos de mercado y costo de reposición. Agregó que el demandante no aportó un estudio pericial idóneo que permita confrontar el que alega como justo precio⁶.

19. El municipio de Chía también objetó las súplicas de la demanda, aceptó algunos hechos⁷, y respecto de los otros, manifestó que no le consta que lo pagado por impuesto predial supere la diferencia entre el avalúo catastral y el comercial, precisó que en 2014 y 2015 se realizaron actualizaciones catastrales en cumplimiento del artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, cuyos incrementos fueron los establecidos en el Estatuto Tributario del municipio -Acuerdo 52 de 2015- y, por último, indicó que desconoce si el IGAC tuvo en cuenta el Decreto Municipal No. 151 de 2003 en su informe.

20. Formuló como excepciones las que denominó “*inexistencia de irregularidades dentro del proceso de compra y venta*” e “*inexistencia de lesión enorme*” las cuales en síntesis plantean: (i) el demandante no aclaró cuáles fueron los fenómenos imprevisibles y anormales que afectaron el equilibrio contractual; (ii) la negociación se realizó a través de enajenación voluntaria y se perfeccionó mediante escritura pública, dentro de un procedimiento en el que el valor fue discutido y aceptado por las partes; y (iii) no demostró los errores del informe rendido por el IGAC, ni se comprobó la lesión enorme, que cuestiona tardíamente⁸.

21. El IGAC adujo que eran ciertos algunos hechos⁹, pero se opuso a la lesión enorme invocada¹⁰, debido a que la compraventa se celebró por un valor similar al de la autoestimación del avalúo catastral efectuada por el entonces propietario en 2013, que pasó de \$104’928.000 a \$1.467’399.000, monto superior al de la

⁵ En su contestación expresamente manifestó que eran ciertos los hechos No. 1, 3, 4, 11, 12 y 13.

⁶ Folios 26 a 29 del cuaderno 1.

⁷ En su contestación expresamente manifestó que eran ciertos los hechos No. 1, 3, 4, 5, 11, 12, 13 y 16.

⁸ Folios 125 a 130 del cuaderno 1.

⁹ En su contestación expresamente manifestó que eran ciertos los hechos No. 1, 2, 4 y 5.

¹⁰ Folios 131 a 139 del cuaderno 1.



actualización general de 2014, vigente desde 2015¹¹.

22. Finalmente, propuso las excepciones de “caducidad” respecto de la pretensión de revisión del avalúo, la “genérica” y, como previa la de “falta de legitimación en la causa por activa y pasiva”, por tratarse de una controversia contractual ajena a su competencia¹².

Sentencia de primera instancia

23. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, por estimar que la parte actora no probó la configuración de la lesión enorme¹³.

24. De manera preliminar, sostuvo que el avalúo realizado por el IGAC y la oferta económica presentada por el IDUVI no eran susceptibles de control de legalidad autónomo, puesto que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, en los procedimientos de expropiación solamente procede respecto de los actos que declaran los motivos de utilidad pública y aquel que culmina el trámite, en este caso, el contrato de compraventa.

25. En consecuencia, cualquier cuestionamiento sobre las primeras actuaciones referidas debía canalizarse a través del análisis del precio pactado.

26. Concluyó que no se acreditó la desproporción objetiva entre lo pagado y el justo precio. No se demostraron errores técnicos en el avalúo comercial del IGAC de enero de 2015. Desvirtuó que el predio no haya sido objeto de actualizaciones catastrales. Asimismo, hizo un recuento de las actuaciones desplegadas por las partes de manera previa a la compraventa, que tuvieron por objeto determinar un precio justo para el inmueble.

27. Analizó en detalle si el dictamen elaborado por la perito Ivonne Andrea Peña Mayorga el 12 de septiembre de 2014 enervó el precio establecido por los contratantes. Destacó que la autora no aportó su hoja de vida con anexos, de modo que no acreditó que tenía experiencia en la elaboración de avalúos comerciales, lo que afectó el requisito de idoneidad contemplado en el artículo 219 del CPACA¹⁴, en armonía con el canon 226 del CGP¹⁵.

28. Añadió que incurrió en errores metodológicos consistentes, entre otros, en no indicar las características físicas ni los usos de los predios relacionados en su

¹¹ Adujo que de conformidad con lo previsto en el Decreto 3496 de 1983 y la Resolución No. 070 de 2011, permanece el valor de la autoestimación cuando es mayor al de la actualización.

¹² En la audiencia inicial celebrada el 27 de junio de 2019, el *a quo* declaró no probada la excepción de caducidad formulada respecto de la pretensión de revisión del avalúo presentado por el IGAC, por considerar que no se estaba cuestionando como tal el informe, sino que la pretensión real era la revisión del negocio jurídico celebrado para determinar si había o no una lesión enorme; se pronunció en el mismo sentido respecto de la excepción de falta de legitimación en la causa formulada por el IGAC, luego de estimar que en la demanda se realizaron imputaciones en su contra y participó en la etapa precontractual (folios 210 a 213 del cuaderno 1). Desde el minuto 9:45 del video de la diligencia.

¹³ Folios 253 a 264 del cuaderno principal. Sentencia de primera instancia del 23 de abril de 2020 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección “A”.

¹⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011.

¹⁵ Código General del Proceso. Ley 1564 de 2012.



dictamen, para determinar si eran comparables; tampoco hizo un ejercicio de depreciación, ni mencionó de manera explícita las fuentes de información utilizadas y la fecha de las publicaciones, además, fue ambiguo en aspectos como el tipo de inmuebles comparados y la operación aritmética realizada para establecer el precio del metro cuadrado del terreno y del área construida.

29. Lo anterior le llevó a concluir que incumplió con la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC, configurando un error grave que le restó eficacia probatoria.

30. Precisó que no tendría en cuenta los avalúos allegados por el demandante con los alegatos de conclusión –del 10 de marzo de 2015, 28 de agosto de 2016 y 15 de mayo de 2017¹⁶-, por tratarse de pruebas extemporáneas, según el artículo 212 del CPACA, que no fueron objeto de contradicción y valorarlos quebrantaría el debido proceso.

31. En último término, condenó en costas, fijando como agencias en derecho la suma de \$18'000.000 en favor de cada una de las entidades demandadas, de manera independiente¹⁷.

Recurso de apelación

32. El demandante recapituló los hechos ocurridos entre 2013 y 2015, que fundamentaron la acción.

33. Aclaró que las irregularidades invocadas se presentaron en el procedimiento aplicado para establecer el precio del inmueble, porque las muestras del avalúo del IGAC no fueron concordantes ni conducentes respecto de las condiciones de uso del suelo y la *“normatividad aplicable a un corredor urbano que se categoriza en una vía de primer orden”*, razón por la cual insistió en que se produjo la lesión enorme.

34. De acuerdo con el avalúo que presentó con la demanda, el precio del inmueble *“El Pesebre”* correspondía a \$3.255'500.000 en el momento de la venta hecha al municipio de Chía, lo que configuraría dicha institución jurídica.

35. Formuló objeciones puntuales a los fundamentos del Tribunal. Afirmó que el insumo principal del contrato de compraventa fue el avalúo que determinó su precio, de ahí que su revisión habría resarcido la lesión enorme. En virtud del principio de confianza legítima, no es lógico oponerse de entrada a la expropiación, porque hasta que no se tenga una estimación comercial no se puede evidenciar el desequilibrio.

36. Aseguró que el avalúo del IGAC fue refutado con suficiente argumentación técnica y jurídica, tanto con el acervo probatorio, como en la audiencia de pruebas, y la experticia aportada tenía como fin establecer las diferencias que existían con el primero. Igualmente, insistió en que el predio *“El Pesebre”* no fue objeto de actualización catastral en 2015.

¹⁶ Cuaderno 4 de pruebas.

¹⁷ Folios 253 a 264 del cuaderno principal.



37. Replicó que el Tribunal hubiera descartado el peritaje de la señora Ivonne Andrea Peña Mayorga por falta de idoneidad y errores metodológicos, pese a que ella acreditó sus generales de ley en audiencia y aplicó criterios técnicos adecuados, al comparar el predio que está ubicado en un corredor vial, con inmuebles semejantes. Argumentó que no se hizo el mismo estudio riguroso a los avalúos de la parte demandada.

38. También objetó que el *a quo* no tuviera en cuenta los dictámenes allegados con los alegatos de conclusión por extemporáneos, pese a que, a su juicio, desarrollaban los argumentos expuestos por la experta en la audiencia de pruebas.

39. Por último, cuestionó la condena en costas porque el Tribunal reconoció la falta de prueba sobre expensas procesales y, aun así, impuso una desproporcionada condena, carente de sustento legal¹⁸.

Trámite en segunda instancia

40. El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 4 de noviembre de 2020¹⁹ y el 20 de enero de 2021 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247 del CPACA²⁰.

41. La parte actora²¹, el municipio de Chía²² y el IGAC²³ presentaron alegatos de conclusión, en los que reiteraron las posturas sostenidas a lo largo del proceso, mientras que el IDUVI y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

42. La Sala resolverá la apelación interpuesta por el demandante contra la sentencia de primera instancia porque no se configura causal de nulidad que invalide lo actuado. Además, se cumplen los presupuestos procesales de jurisdicción²⁴, competencia²⁵, conciliación prejudicial²⁶, caducidad²⁷ y legitimación

¹⁸ Folios 272 a 276 del cuaderno principal.

¹⁹ Folio 308 del cuaderno principal. Visible en SAMAI, índice 00003.

²⁰ Folio 310 del cuaderno principal. Visible en SAMAI, índice 00007.

²¹ SAMAI, índice 00010.

²² Folios 311 a 313 del cuaderno principal. Visible en SAMAI, índice 00012.

²³ Folios 321 a 326 del cuaderno principal. Visible en SAMAI, índice 00011.

²⁴ La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente, con fundamento en el artículo 104 del CPACA, porque la controversia se origina en un contrato de compraventa que suscribió el municipio de Chía, representado por el IDUVI, cuyo insumo para determinar su precio fue un avalúo elaborado por el IGAC, actos frente a los que se solicita su revisión.

²⁵ De acuerdo con los artículos 150 y 152.4 de la Ley 1437 de 2011 se trata de la apelación de una sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en un proceso de doble instancia debido a la cuantía. La pretensión mayor -*restitución*- es de \$1.733'809.000 y para la fecha de la demanda el monto exigido para que el Tribunal conociera en primera instancia era de \$368'858.500.

²⁶ El trámite se agotó ante la Procuraduría, en atención al numeral 1 del artículo 161 del CPACA y la Ley 640 de 2001. La solicitud fue presentada el 26 de mayo de 2017 y la constancia fue expedida el 14 de agosto siguiente. Folio 105 del cuaderno 2. Se destaca que, aunque no hay coincidencia exacta entre el acápite de peticiones de la solicitud de conciliación y el de pretensiones de la demanda, un análisis integral junto con los hechos expuestos en cada una, permite colegir que hay identidad de causa, toda vez que en los dos escritos (i) el fundamento jurídico es la lesión enorme; (ii) se refieren al contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 1038 del 30 de mayo de 2015; (iii) se evidencia que el demandante persigue el complemento del "*justo precio*"; (iv) el valor que pidió es la misma suma de \$1.733.809.000; y (v) hay identidad de partes.

²⁷ Se constató la presentación oportuna de la acción.



en la causa por activa y por pasiva²⁸. Lo anterior, sin perjuicio de las siguientes precisiones sobre el análisis de la presentación oportuna de la demanda.

CUESTIÓN PREVIA

43. El Tribunal, al admitir la demanda, precisó las fechas del contrato, de la suspensión ocurrida por la solicitud de conciliación prejudicial y de la presentación de la demanda para afirmar que “[e]n el presente medio de control, no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad”²⁹.

44. No obstante, en vista de que en relación con la caducidad para reclamar judicialmente por lesión enorme se evidencian posiciones divergentes entre las subsecciones de la Sección Tercera de esta Colegiatura, se impone adoptar frente al caso de estudio, que se fundamenta en una lesión enorme³⁰, la postura de esta Subsección³¹.

45. El primer aspecto por resolver consiste en determinar si es aplicable la previsión contenida en el artículo 1954 del Código Civil, conforme a la cual “la acción rescisoria por lesión enorme expira en cuatro años, contados desde la fecha del contrato”. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación³²,

²⁸ La legitimación en la causa ha sido definida por esta Corporación como “una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado”, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de septiembre de 2001, exp. 10.973, C.P. María Elena Giraldo Gómez. Reiterada en la sentencia del 26 de noviembre de 2015, exp. 40.999, C.P. Olga Mélida Valle De La Hoz, la que, además, señaló: “Sobre la legitimación en la causa, la Sala se ha referido a la existencia de una legitimación de hecho, cuando se trata de una relación procesal que se establece entre quien demanda y el demandado, y surge a partir del momento en que se traba la litis, con la notificación del auto admisorio de la demanda. Por otra parte, se habla de una legitimación material en la causa, que tiene que ver con la participación real de las personas en el hecho que da origen a la interposición de la demanda, independientemente de que hayan sido convocadas al proceso”. En esa línea, el actor encaminó sus pretensiones en contra del Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía – IDUVI (No. 1, 4, 5 y 6), del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (No. 2 y 6) y del Municipio de Chía (No. 3, 4, 5 y 6), en síntesis, por haber intervenido en el contrato de compraventa contenido en la Escritura Pública No. 1038 del 30 de mayo de 2015 o en las actuaciones anteriores que le sirvieron de base. Por su parte, el actor también está legitimado toda vez que es quien se siente “perjudicado por el desequilibrio en el precio de un contrato” de acuerdo con la sentencia del 26 de noviembre de 2015, exp. 40.999, C.P. Olga Mélida Valle De La Hoz.

²⁹ Folios 16 y 17 del cuaderno 1.

³⁰ “ARTÍCULO 1947. <CONCEPTO DE LESIÓN ENORME>. El 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.”

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, a cuyo tenor: “si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.

³² Ver, entre otras, las siguientes providencias del Consejo de Estado, Sección Tercera: sentencia del 15 de marzo de 2001, exp. 14.415, C.P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia del 29 de agosto de 2012, exp. 22.307, C.P. Danilo Rojas Betancourth (E); sentencia del 26 de noviembre de 2015, exp. 40.999, C.P. Olga Mélida Valle de La Hoz; sentencia del 24 de agosto de 2000, exp. 12.850, C.P. María Elena Giraldo Gómez; auto del 9 de diciembre de 2013, exp. 48.854, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 26 de noviembre de 2015, exp. 40.999, C.P. Olga Mélida Valle de La Hoz; sentencia del 27 de enero de 2016, exp. 43.957, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia del 18 de mayo de 2017, exp. 43.093, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; sentencia del 11 de octubre de 2021, exp. 50.377, C.P. Fredy Ibarra Martínez; sentencia del 26 de enero de 2022, exp. 42.907, C.P. Fredy Ibarra Martínez; sentencia del 1.º de junio de 2022, exp. 56.078, C.P. Nicolás Yepes Corrales; sentencia del 31 de agosto de 2022, exp. 37.630, C.P. Guillermo Sánchez Luque; sentencia del 16 de diciembre de 2022, exp. 41.564, C.P. Guillermo Sánchez Luque; sentencia del 19 de octubre de 2023, exp. 62.101, C.P. Fredy Ibarra Martínez, y del 23 de septiembre de 2024, exp. 65.268, C.P. William Barrera Muñoz.



dicha disposición no rige respecto de los contratos celebrados por entidades estatales —como los municipios—, pues la oportunidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se encuentra regulada por una norma especial.

46. Ello obedece a que el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA prevé, como regla particular, un término de dos (2) años para las controversias relativas a contratos, que desplaza al de cuatro años previsto para la acción rescisoria por lesión enorme en el Código Civil. Dicho término, sin embargo, no se computa de manera uniforme: junto con la regla general —que comienza "*a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento*"—, la norma contempla reglas especiales con un hito inicial distinto para determinados supuestos (v.gr., nulidad del contrato, contratos sujetos a liquidación). En consecuencia, la oportunidad para promover el medio de control de controversias contractuales se rige por esta disposición especial, en la modalidad que corresponda al caso, y no por el término del Código Civil.

47. Si existiere conflicto en la aplicación de estas normas, lo procedente, como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-439 de 2016³³, es acudir a los criterios hermenéuticos para solucionarlos, entre ellos, el de especialidad.

48. La jurisprudencia mayoritaria del Consejo de Estado³⁴ ha considerado que, en los casos de lesión enorme, el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales comienza a correr desde el día siguiente a la celebración del contrato de compraventa. Para ello, toma como referencia la fecha de suscripción del negocio y la confronta con la de presentación de la demanda, al entender que la celebración del contrato constituye el motivo de hecho que da origen a la controversia.

49. No obstante, esta no ha sido la única interpretación. Algunas providencias han fijado un momento distinto para el inicio del término de caducidad. Una primera postura minoritaria lo ubicó en el día siguiente a la inscripción de la escritura pública en la oficina de registro de instrumentos públicos, al considerar que sólo con la tradición el negocio produce plenos efectos frente a terceros³⁵.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-439 del 17 de agosto de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. *"Recientemente, en la Sentencia C-451 de 2015, esta Corporación hizo expresa referencia al aludido tema. En dicho fallo, basada en las previsiones que sobre la materia establecen las Leyes 57 y 153 de 1887 y lo dicho en la jurisprudencia, la Corte puso de presente que existen al menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos entre leyes: (i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación."*

³⁴ Ver, entre otras providencias, Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 20 de febrero de 2003, exp. 22.482, C.P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia del 26 de agosto de 2015, exp. 33.297, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; sentencia del 18 de mayo de 2017, exp. 43.093, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; sentencia del 31 de agosto de 2017, exp. 38.411, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; sentencia del 6 de julio de 2020, exp. 48.680, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; sentencia del 11 de octubre de 2021, exp. 50.377, C.P. Fredy Ibarra Martínez; sentencia del 26 de enero de 2022, exp. 42.907, C.P. Fredy Ibarra Martínez; sentencia del 31 de agosto de 2022, exp. 37.630, C.P. Guillermo Sánchez Luque; sentencia del 23 de septiembre de 2024, exp. 65.268, C.P. William Barrera Muñoz; y del 19 de septiembre de 2025, exp. 71.243, C.P. Alberto Montaña Plata.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 5 de abril de 2017, exp. 50.887, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y 25 de abril de 2012, exp. 20.813, C.P. Olga Melida Valle De La Hoz. Si bien, se precisa que,



50. Más recientemente, la Corporación ha planteado una tercera interpretación³⁶. En una controversia cuyo objeto también era la lesión enorme, sostuvo que, tratándose de contratos de ejecución instantánea, el término de caducidad debe contarse desde el día siguiente al cumplimiento o al momento en que debió cumplirse su objeto, con fundamento en el ordinal i) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. Esta tesis privilegia la regla especial prevista en esa disposición, según la cual el punto de partida de la caducidad depende de la naturaleza del contrato.

51. La Sala acoge esta última postura. En efecto, la compraventa ha sido considerada por esta Corporación como un contrato de ejecución instantánea³⁷, por lo que el término de caducidad debe regirse por la regla especial prevista en el ordinal i) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. Ello resulta particularmente relevante en este asunto, pues el demandante no pretende la declaratoria de nulidad absoluta o relativa del contrato³⁸, sino su revisión³⁹ con fundamento en la lesión enorme, a fin de que se complete el justo precio de la negociación⁴⁰.

52. En consecuencia, aunque la jurisprudencia ha identificado distintos criterios para determinar el inicio del término de caducidad en estos procesos —la celebración del contrato, el registro de la escritura pública y el cumplimiento del objeto contractual—, la Sala considera que debe prevalecer este último, por corresponder a la regla especial prevista para los contratos de ejecución instantánea.

53. Esta interpretación, además, resulta acorde con el principio *pro actione*⁴¹, entendido por esta Corporación como un criterio hermenéutico que favorece el acceso efectivo a la administración de justicia cuando existen varias interpretaciones plausibles sobre una norma procesal.

en ambas decisiones se analizó el presupuesto de la caducidad bajo el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (CCA), lo cierto es que la actual regulación procesal no difiere considerablemente en su contenido. El numeral 10 del artículo 136 del CCA establecía sobre la caducidad de las acciones que “(...) [e]n las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”. El actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, dispone en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 que “[e]n las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de diciembre de 2025, exp. 67.668, C.P. Nicolás Yepes Corrales. El mismo fundamento normativo había sido citado en la sentencia del 19 de septiembre de 2025, exp. 71.243, C.P. Alberto Montaña Plata.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de agosto de 2022, exp. 67.959, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En el mismo sentido el auto del 9 de diciembre de 2013, exp. 48.854, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³⁸ El artículo 1743 del Código Civil dispone que “[l]a nulidad relativa no puede ser declarada por el juez o prefecto sino a pedimento de parte; ni puede pedirse su declaración por el Ministerio Público en el solo interés de la ley; ni puede alegarse sino por aquéllos en cuyo beneficio la han establecido las leyes, o por sus herederos o cesionarios; y puede sanearse por el lapso de tiempo o por ratificación de las partes.”

³⁹ El artículo 141 del CPACA establece que, en el marco de la acción de controversias contractuales, cualquiera de las partes podrá pedir, entre otros, “que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas (...)”.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de diciembre de 2025, exp. 67.668, C.P. Nicolás Yepes Corrales.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, auto del 1 de agosto de 2019, exp. 62.009, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.



54. Definido el criterio para establecer el inicio del término de caducidad, corresponde determinar cuándo se cumplió el objeto del contrato de compraventa. Para ello, debe tenerse en cuenta que el artículo 1880 del Código Civil dispone que las principales obligaciones del vendedor son la entrega o tradición y el saneamiento de la cosa vendida, mientras que el artículo 1928 *ibidem* establece que la obligación principal del comprador consiste en pagar el precio convenido.

55. Así las cosas, se acreditó que el contrato de compraventa del inmueble denominado “El Pesebre” se perfeccionó mediante la escritura pública No. 1038 del 30 de mayo de 2015, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Chía, por un valor de \$1.521’691.000. Sin embargo, las partes convinieron realizar el pago en dos cuotas: el cincuenta por ciento (50%) al momento de la suscripción del contrato de promesa y, el saldo, con la entrega de la escritura pública acompañada del certificado de tradición y libertad en el que constara la inscripción de la compraventa a favor del comprador.

56. Dicho documento fue inscrito el 4 de junio de 2015 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá⁴², pero no fue sino hasta el 19 de junio de 2015 que el comprador efectuó el desembolso del cincuenta por ciento (50%) restante⁴³, cumpliéndose en su totalidad el acuerdo, si se tiene en cuenta que el día anterior – 18 de junio de 2015– el vendedor hizo entrega del inmueble al IDUVI⁴⁴. En esa fecha quedaron cumplidas las prestaciones principales asumidas por las partes, de manera que desde entonces se entiende ejecutado el objeto del contrato.

57. Por lo tanto, el plazo para presentar la demanda empezó a correr al día siguiente del 19 de junio de 2015. En consecuencia, el término de caducidad corrió desde el 20 de junio de 2015. No obstante, dicho término fue suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial el 26 de mayo de 2017, esto es, cuando restaban veintiséis (26) días para su vencimiento, suspensión que se extendió hasta el 14 de agosto siguiente⁴⁵.

58. En consecuencia, el plazo para presentar la demanda venció el 9 de septiembre de 2017. Como la demanda fue presentada el día 23 de agosto de 2017⁴⁶, esto es, dentro del término para su ejercicio, se colige que su presentación fue oportuna.

Alcance de la apelación

59. Para el Tribunal de primera instancia, tanto el avalúo realizado por el IGAC como la oferta económica presentada por el IDUVI por ser actuaciones previas, únicamente podían ser examinadas a través del contrato de compraventa, de ahí que las pretensiones encaminadas a pedir su revisión no prosperaran.

⁴² Así consta en la anotación 11 del certificado de tradición y libertad del inmueble expedido el 24 de mayo de 2017, obrante a folios 331 y 332 del cuaderno 3.

⁴³ Folio 228 del cuaderno 3. Obra comprobante de egresos No. 2015000220 del 19 de junio de 2015 en favor de Jairo Gómez González por valor de \$760.845.500.00.

⁴⁴ Folios 224 y 225 del cuaderno 3.

⁴⁵ La constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad fue proferida por la Procuraduría 7 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá el 14 de agosto de 2017 (folio 105 del cuaderno 2).

⁴⁶ Folios 3 a 7 del cuaderno 1.



60. La misma suerte corrieron las que buscaban la revisión del contrato de compraventa, con la consecuente restitución o complementación del precio, al no cumplir con la carga procesal de demostrar *"el vicio objetivo, que configura la lesión enorme"*.

61. El demandante, en su recurso, cuestionó que el avalúo realizado por el IGAC no cumplía con los parámetros de la Resolución 620 de 2008, por lo que estaba viciado, debido a las falencias metodológicas, aseveró que el predio enajenado no fue actualizado catastralmente y reiteró que con su avalúo el precio al momento de la venta correspondía a \$3.255'500.000.

62. Además, objetó las consideraciones del Tribunal de la siguiente manera: (i) el insumo principal del contrato fue el avalúo que determinó su precio, de ahí que su revisión habría resarcido la lesión enorme; (ii) no es lógico oponerse a la expropiación hasta que no se tenga una estimación que evidencie el desequilibrio; (iii) el avalúo del IGAC fue refutado con suficiente argumentación técnica y jurídica y la experticia aportada tenía como fin establecer las diferencias que existían con el primero; (iv) insistió en que el predio *"El Pesebre"* no fue objeto de actualización catastral en 2015; (v) replicó que se hubiera descartado el peritaje de la señora Ivonne Andrea Peña Mayorga por supuesta falta de idoneidad y errores metodológicos; (vi) no se hizo el mismo estudio riguroso a los avalúos de la parte demandada; (vii) objetó que no tuviera en cuenta los dictámenes allegados con los alegatos de conclusión por extemporáneos; y (viii) cuestionó la condena por agencias en derecho⁴⁷.

Problemas jurídicos

63. ¿Demostró el apelante que el Tribunal incurrió en error al concluir que no se acreditó la lesión enorme alegada respecto del contrato de compraventa celebrado entre las partes, particularmente por la falta de prueba idónea sobre el justo precio del inmueble al momento de la venta?

64. ¿Se debe revocar la fijación de agencias en derecho de la primera instancia?

Tesis

65. Se confirmará la decisión del Tribunal. No se probó la lesión enorme. El avalúo que se aportó con la demanda no desvirtuó el del IGAC, ni probó que el precio del bien fuera de \$3.255'500.000 al momento de la venta y que lo pagado por el municipio fuera inferior a la mitad del justo precio; tampoco que, el predio debía ser objeto de actualización catastral en 2015 y que, de ser así, incidiera en el precio de compra.

66. Por consiguiente, los hechos en los que estableció las pretensiones no cuentan con respaldo probatorio.

67. La condena por agencias en derecho en primera instancia estuvo justificada. Esta instancia no es el escenario para discutir su monto.

⁴⁷ Folios 272 a 276 del cuaderno principal.



68. La tesis se desarrollará en los siguientes capítulos: (i) lesión enorme en los contratos estatales; (ii) la carga probatoria del demandante sobre el “*justo precio*”; (iii) la fijación de agencias en derecho; y (iv) condena en costas en segunda instancia.

La lesión enorme en los contratos estatales

69. El artículo 1947 del Código Civil establece que el vendedor sufre lesión enorme “*cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende*”, mientras que para el comprador ocurre “*cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella*”, normatividad que es aplicable a la negociación demandada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993⁴⁸.

70. La Corte Constitucional al estudiar los artículos 1947 y 1948 *ibid.* ratificó que el contrato de compraventa está sometido al “*principio de la libertad o autonomía contractual*”, en virtud del cual las partes pueden señalar el precio de venta, no obstante, precisó que en todo caso la ley sanciona “*el abuso en que se puede incurrir*” a través de la figura de la lesión enorme, que se concibe como “*instrumento restaurador del equilibrio*”⁴⁹.

71. Por su parte, esta Corporación ha indicado que se trata de un vicio objetivo del contrato, que no atiende a la calidad o al consentimiento de las partes contratantes⁵⁰. Para el caso concreto y en línea de lo expuesto, es irrelevante la

⁴⁸ “ARTÍCULO 13.- De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. (...) Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley. (...)”. En el mismo sentido, en decisión de esta Subsección se dispuso: “La compraventa indicada, protocolizada mediante escritura pública 69 del 31 de enero de 2013 y otorgada por la Notaría Tercera de Ibagué, es un contrato estatal, en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, en la medida que en él intervino el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, establecimiento público del orden nacional y, aunque la citada Ley 80 de 1993 no regula la acción rescisoria por lesión enorme, es un remedio contractual que se enmarca en la acción de controversias de los contratos estatales, en función de la extensión de aplicación de la legislación civil prevista en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 (...)”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de septiembre de 2023, exp. 62.806, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-222-94 del 5 de mayo de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Reiterada en la sentencia de la misma Alta Corte C-236-2014 del 9 de abril de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. “El contrato de compraventa en nuestro derecho civil está sometido, como en general todo el sistema de contratación, al principio de la libertad o autonomía contractual, según el cual, las partes pueden obligarse libre y válidamente mientras no se desborden los límites establecidos por la ley (C.C. arts. 15, 16 y 1602). // La ley no reprueba el hecho de que las partes contratantes obtengan cierta ventaja en la relación negocial, lo cual encuentra su justificación formal en las previsiones del Código Civil, entre otras, en las que autorizan a los contratantes para señalar el precio de la venta (C.C. arts. 1864 y 1865). // Si bien es cierto que la ley deja al arbitrio de las partes la definición del precio de la cosa objeto de la compraventa, como se acaba de señalar, y hasta permite que se determine “por cualesquiera medios o indicaciones que lo fijen”, sanciona el abuso en que se puede incurrir so pretexto de la autonomía contractual, lo cual se conjura apelando a la figura de la lesión enorme, instrumento restaurador del equilibrio quebrantado en la compraventa (art. 1946), pues no se debe olvidar que el precio, objeto de la obligación del comprador y causa de la del vendedor, es un elemento esencial de dicho negocio jurídico, de suerte que lo que afecte su existencia (no consistir esencialmente en dinero, ser indeterminado o no ser real y serio) influye necesariamente en la existencia del contrato. // La lesión enorme no constituye una institución de aplicación generalizada en nuestro derecho civil, y se ha consagrado como un instrumento adecuado de control y defensa del principio de “equidad”, que puede verse comprometido no sólo en la compraventa, sino también en otros actos o convenios jurídicos como ocurre en la permuta de inmuebles (art. 1958), la aceptación de una asignación por causa de muerte (art. 1291), la partición de una herencia (arts. 1401 a 1410), en las obligaciones con cláusula penal (art. 1601), en el mutuo con intereses convencionales (art. 2231), y en los contratos de hipoteca (art. 2455) y anticresis (art. 2466).”

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de marzo de 2001, exp. 14.415, C.P. Ricardo Hoyos Duque. “La lesión enorme es un defecto objetivo del contrato, no es un vicio del consentimiento; opera de



conducta previa desplegada para establecer si hubo lesión enorme, pues lo que interesa es la prueba de la desproporción entre el precio pactado y el justo precio del bien al tiempo del contrato, en los términos previstos.

72. Previo a la compraventa que se perfeccionó mediante la escritura pública No. 1038 del 30 de mayo de 2015⁵¹, la alcaldía municipal de Chía declaró *“los motivos de utilidad pública o interés social”* para la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social y de programas de renovación urbana sobre el predio *“El Pesebre”*, mediante el Decreto 60 del 30 de octubre de 2014⁵².

73. A su turno dio aplicación a los plazos y trámites establecidos en la Ley 9 de 1989, junto con las modificaciones de la Ley 388 de 1997 y dispuso *“la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa”*, que incluye entre otros, la oferta de compra y el precio base de la negociación⁵³.

74. En línea con ese marco jurídico, el IDUVI, en nombre y representación del municipio de Chía, formuló oferta de compra No. 001 del 25 de marzo de 2015 por enajenación voluntaria directa en favor del demandante, cuyo precio se fundamentó en el avalúo comercial elaborado por el IGAC –que ajustó en febrero de 2015–⁵⁴. En esta advirtió que *“si transcurridos treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente oferta no se recibe manifestación alguna por parte del propietario, se dispondrá mediante acto motivado el trámite de la expropiación administrativa”*⁵⁵.

75. El 6 de abril de 2015, el señor Jairo Gómez González solicitó al IDUVI el avalúo del IGAC de noviembre y diciembre de 2013, los escritos por los que se objetó, la contestación legal y técnica de la autoridad catastral y los demás escritos relacionados con el proceso administrativo⁵⁶. La entidad le remitió los documentos, aclarando que el avalúo tenido en cuenta para la compra es del mes de diciembre de 2014⁵⁷.

manera autónoma e independiente a las calidades o a los actos de las partes contratantes. // Cumplidos los presupuestos de la lesión enorme el interesado, comprador o vendedor afectado, podrá en la demanda o después de pronunciada la rescisión, optar por una de las siguientes alternativas: la rescisión del contrato que consiste en la terminación del mismo, o el reajuste del precio recibido o pagado, según el caso, al justo valor acreditado en el proceso. // En el primer evento las cosas volverán al estado inicial: si se trata del vendedor obtendrá la devolución del bien, si es el comprador podrá restituirlo, sin perjuicio de que se cumplan las correspondientes prestaciones mutuas que tal situación generó. // En el segundo evento, cuando se solicita el reajuste del precio injusto, el vendedor podrá obtener el correspondiente aumento o el comprador lograr la correspondiente disminución, que se verá afectada en una décima parte”.

⁵¹ Folios 235 a 278 del cuaderno 3.

⁵² Folios 50 a 54 del cuaderno 2.

⁵³ Artículo 13 de la Ley 9 de 1989.

⁵⁴ En cuanto a los avalúos, se probó que el IGAC elaboró dos sobre el predio *“El Pesebre”*. El primero, del 31 de octubre de 2014, cuyo precio comercial global fue de \$686'631.000, frente al cual el IDUVI interpuso recurso de revisión y en subsidio impugnación, bajo argumentos técnicos, entre otros, que en el certificado catastral especial expedido por el IGAC se había incluido un valor catastral de \$1.511'421.000, y el del avalúo comercial era inferior. Además, no se tuvieron en cuenta construcciones que se evidencian en el registro fotográfico. El segundo fue adjuntado con la respuesta de los recursos en febrero de 2015. En este se consideró el certificado de la norma urbanística del predio allegada por el IDUVI, según el cual el predio se localiza en el *“Corredor Vial Suburbano (ZCS)” en concordancia con el Decreto 151 de 2003 “pertenciente a Centro Poblado según artículo 31 -43.2 del Acuerdo 017 de 2000 Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Chía”*. Folios 107 a 109, 129 a 171 del cuaderno 3.

⁵⁵ Folios 180 a 183 del cuaderno 3. Antecedentes administrativos. El punto octavo de la parte resolutive establece que contra ese acto *-la oferta-* no procede ningún recurso, de conformidad con lo establecido en los incisos 1° del artículo 13 de la Ley 9 de 1989 y 4° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997.

⁵⁶ Folio 189 del cuaderno 3. Antecedentes administrativos.

⁵⁷ Folio 190 del cuaderno 3. Antecedentes administrativos.



76. Posteriormente, el 15 de abril de 2015, el propietario aceptó la oferta de compra por valor de \$1.521'691.000⁵⁸. Ese mismo día suscribió el contrato de promesa de compraventa⁵⁹, cuyo objeto se cumplió⁶⁰, evitando una fase de expropiación.

77. Así las cosas, se tiene que el cargo formulado en la apelación sobre este asunto⁶¹ no encuentra sustento fáctico y normativo toda vez que el procedimiento y las pruebas que obran en el expediente permiten colegir que el vendedor sí tuvo oportunidad de conocer el precio ofrecido y de rechazar la oferta de estimarlo conveniente.

78. De otro lado, se precisa que, con la suscripción del referido negocio jurídico, tanto la oferta de compra, como el avalúo ajustado que elaboró el IGAC, quedaron integrados en el primero. Así, en línea con lo considerado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en ocasión anterior⁶² –y como lo planteó el *a quo*–, las reclamaciones del demandante fundamentadas en la existencia de una lesión enorme quedaron vinculadas al contrato y es, respecto de este, que debe revisarse la desproporción alegada por el demandante.

79. De ahí que, las pretensiones que se fundamentan en que el precio que recibió el vendedor por parte del comprador fue inferior a la mitad del que era justo al tiempo del contrato –incluidas las encaminadas a la revisión de la oferta de compra y del avalúo del IGAC– se analizan respecto del precio pactado en el acuerdo de voluntades y la prueba de la diferencia invocada.

La carga probatoria del demandante sobre el “justo precio”

80. El Tribunal no encontró probada la lesión porque el demandante incumplió su carga probatoria. En sus reparos, el recurrente censuró que se descartara el avalúo allegado con la demanda que, en su criterio, demostraba que el precio del inmueble “*El Pesebre*” correspondía a \$3.255'500.000 cuando lo vendió al municipio de Chía y evidenciaba las falencias del elaborado por el IGAC.

81. Sobre el particular, ni el CPACA ni el CGP señalan un régimen de tarifa legal para probar la desproporción alegada frente al precio, pero no puede desconocerse que el dictamen pericial emerge como un elemento “*determinante para establecer*

⁵⁸ Folio 192 del cuaderno 3. Antecedentes administrativos.

⁵⁹ Folios 205 a 213 del cuaderno 3. Antecedentes administrativos. Fue adicionada mediante otrosí del 14 de mayo siguiente.

⁶⁰ Para finiquitar el acuerdo, el 30 de mayo de 2015 los contratantes suscribieron la escritura pública No. 1038, en la que se consignó una actualización de área y linderos y la compraventa del inmueble. Del instrumento se destaca que convinieron realizar el pago en dos cuotas, cada una por el 50%, y que, a la firma, el vendedor hacía entrega real y material del inmueble. No obstante, esta tuvo lugar el 18 de junio de 2015, y al día siguiente, se hizo el desembolso del precio restante. Folios 224 a 225, 228, 235 a 278 del cuaderno 3.

⁶¹ Ver numeral (ii) del párrafo 62 de esta providencia.

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de abril de 2002, exp. 13.642, C.P. María Elena Giraldo Gómez. “: *Retomando la primera etapa, una vez existe acuerdo sobre el precio y luego de cumplido el requisito sustancial de la celebración de la escritura pública, todo el trámite administrativo surtido queda integrado en el negocio jurídico DE COMPRAVENTA, que como sub especie de los actos jurídicos se presume veraz y legal. // 3. Por consiguiente las reclamaciones que intente el vendedor, entre otros, o sobre la validez del contrato o sobre lesión enorme, sufrida con la venta, tienen que estar vinculadas al contrato y hacerse en ejercicio de la acción contractual.*” (negrilla dentro del texto original)



el justo precio aducido por la parte actora”⁶³, que siempre debe ser valorado bajo las reglas de la sana crítica, junto con los demás criterios aplicables, entre ellos, con “las demás pruebas que obren en el proceso”, de forma conjunta, bajo el principio de la unidad de la prueba.

82. Del análisis del avalúo comercial referido⁶⁴, se colige que la fecha de visita al predio fue el “16 de agosto del año 2014”, el inmueble objeto de avalúo “*pertenece al sector veredal denominado Fonquetá*”, tiene un área de terreno de 2.323 m², una construcción de 364 m², y se localiza en el “*denominado CENTRO POBLADO (CP), en concordancia con el Artículo 31-43.2 del Acuerdo 17 de 2.000, Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Chía*”.

83. Se evidencia que la técnica valuadora anunciada era la del Decreto 1420 de 1998 y la Resolución reglamentaria 620 de 2008 del IGAC, y que el método empleado fue el “*comparativo o de mercado*”.

84. Anexó el registro fotográfico del predio “*El Pesebre*”, un carné de Asolonjas y dos certificaciones de esa institución. Una, en la que se le asignó el avalúo y otra con la que acreditó que es miembro activo de la Corporación “*Registro Nacional de Avaluadores*” de bienes muebles e inmuebles como “*perito avaluador*”.

85. El *a quo* lo puso en entredicho y le restó eficacia probatoria por dos aspectos: (i) la falta de idoneidad de su autora y (ii) la aplicación de la metodología escogida. Como el recurrente insiste en que con este se probó la desproporción indicada en su demanda, es necesario volver sobre estos puntos, para determinar si le asiste razón.

86. En cuanto al primer aspecto relacionado con la idoneidad profesional de la autora, fue posible constatar que el dictamen pericial se acompañó de las certificaciones referidas de la Asociación Nacional de Lonjas y Colegios Inmobiliarios – Asolonjas que refieren específicamente su matrícula profesional, y aunque no acompañó sus títulos académicos o documentos adicionales con los que se constatará su experiencia, la idoneidad del perito y su comportamiento en audiencia son aspectos relacionados con la apreciación del dictamen, que se analizan en conjunto con los demás criterios establecidos en el artículo 232 del CGP⁶⁵.

87. Bajo esa óptica, y pese a la omisión referida, durante la audiencia de pruebas la señora Ivonne Andrea Peña mencionó sus generales de ley, manifestó que era profesional en ingeniería civil, especialista en bienes raíces y avalúos, que contaba

⁶³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de marzo de 2001, exp. 14.415, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁶⁴ Folios 69 a 104 del cuaderno 2.

⁶⁵ El artículo 218 del CPACA, sin la modificación de la Ley 2080 de 2021, establecía que la prueba pericial se regía, en lo no regulado, por las normas de procedimiento civil. El artículo 226 del CGP enuncia la información mínima que debe contener el dictamen pericial aportado, incluyendo, las declaraciones sobre “[l]a profesión, oficio, arte o actividad especial ejercida por quien rinde el dictamen y de quien participó en su elaboración”, además, exige que se anexasen “los documentos idóneos que lo habilitan para su ejercicio, los títulos académicos y los documentos que certifiquen la respectiva experiencia profesional, técnica o artística”. Si bien no se adjuntaron más documentos de los referidos, en la audiencia de pruebas, manifestó que era profesional en ingeniería civil, especialista en bienes raíces y avalúos, que contaba con una trayectoria de 10 u 11 años y que estuvo en la ley de transición 1673 de 2013 para certificar su labor, situaciones que no pudieron ser constatadas con los anexos de su avalúo. Audiencia del 14 de agosto de 2019, desde el minuto 7:00.



con una trayectoria de 10 u 11 años y que estuvo en la ley de transición 1673 de 2013 para certificar su labor⁶⁶. Además, en sus respuestas se evidenció un manejo conceptual claro del marco normativo y técnico que empleó para su dictamen. Por tanto, no podía descalificarse, de entrada, bajo un criterio de falta de idoneidad, sin analizar otros aspectos de su avalúo.

88. Ahora bien, en lo que hace a la metodología empleada, el Decreto 1420 de 1998⁶⁷ señala las normas, procedimientos y criterios para la elaboración de los avalúos y, en cuanto a los parámetros para ese fin, el artículo 23 indica que el IGAC, mediante resolución, señalará *“las normas metodológicas para la realización y presentación de los avalúos”*, normativa que la perito registró haber utilizado⁶⁸.

89. En el acápite *“V. METODOLOGÍA DEL AVALÚO”* estableció que aplicó el método *“comparativo o de mercado”*⁶⁹.

90. Al revisar el análisis de mercado de la construcción *“tipo inmueble casa”*, la perito relacionó 6 códigos, que en audiencia aclaró correspondían a construcciones. Incluyó los metros cuadrados de cada una, el valor en millones y el teléfono de la fuente. Igualmente fueron incluidos en el cuadro para determinar el valor del terreno *“tipo inmueble lote”*. En ambos, registró el valor de metro cuadrado, **\$3'126.000** (casa) y **\$650.000** (lote).

91. También explicó que tomó *“datos de inmuebles ofertados en la zona de localización y en el entorno de características similares”*. Agregó que, como apoyo del proceso valuatorio *“se realizaron encuestas a profesionales de avalúos”*⁷⁰. Sin embargo, en el análisis de mercado no consignó la fecha de publicación de las ofertas, el nombre de los lotes o construcciones, ni de sus propietarios, o la identificación del folio de matrícula, circunstancia que dificulta cualquier verificación posterior.

92. Tampoco aportó fotografías o más información de cada una de las que denominó *“fuentes”* para validar si eran o no comparables con la del objeto de estudio, ni anotó su ubicación de manera tangencial, lo cual es relevante porque en audiencia manifestó que las muestras fueron tomadas de la vereda Cerca de Piedra⁷¹, pero en su informe consignó que el *“inmueble objeto de avalúo pertenece al sector veredal denominado Fonquetá”* (punto 3).

93. Aunque llegó a un valor final por metro cuadrado de construcción y terreno, no es clara la forma en que los determinó o los cálculos matemáticos que utilizó, lo mismo que sucede con el promedio. Incluso, al comparar el precio anotado en los cuadros de cada ítem con los del gráfico final donde está el total del avalúo comercial por **\$3.255'500.000**, no son coincidentes, como se observa:

➤ Análisis de mercado – tipo inmueble casa

⁶⁶ Audiencia inicial. Minuto 7:00.

⁶⁷ Artículo 1.

⁶⁸ Folio 88 del cuaderno 2.

⁶⁹ Artículo 1 de la Resolución 620 de 2008 del IGAC.

⁷⁰ Folios 88 a 90 del cuaderno 2.

⁷¹ Audiencia de pruebas. Minuto 10:30.



FUENTE	METROS CUADRADOS (m²)	VALOR MILLONES (\$)	TELÉFONO
1357526 – LA GUÍA	275	920.000.000	3003471669
1303846 – LA GUÍA	260	1.000.000.000	3103433698
1231523 – LA GUÍA	282	900.000.000	3138159255
3319-817314	290	800.000.000	8708808 3115145406
309 – M1445867	470	1.300.000.000	3125211611
729 – M1484414	445	1.400.000.000	8614938 3185310149
PROMEDIO	2.022	6.320.000.000	
VALOR METRO CUADRADO (\$)			3.126.000

➤ Análisis de mercado – tipo inmueble lote

FUENTE	METROS CUADRADOS (m²)	VALOR MILLONES (\$)	TELÉFONO
1372189 – LA GUÍA	219	150.000.000	3107654358
1359045 – LA GUÍA	700	450.000.000	3168588865
1417456	195	115.000.000	3115900037
1356910 – LA GUÍA	320	200.000.000	3153416554
1333356 – LA GUÍA	750	450.000.000	3123113312
PROMEDIO	2.184	1.365.000.000	
VALOR METRO CUADRADO (\$)			650.000

94. Al final refiere que el valor de metro cuadrado del área privada construida es de **\$3'200.000** y la del terreno de **\$900.000**, sin que se explique la diferencia con los valores previamente registrados, porque lo anotado bajo “VI. CONSIDERACIONES DETERMINANTES” son manifestaciones genéricas, escuetas y descriptivas, relacionadas con la localización del inmueble, la proximidad con corredores viales, la infraestructura vial, los servicios en la zona, los usos, las características del sector y del inmueble, el sistema hidráulico, los espacios de recreación y deporte, los acabados de la casa, el mobiliario y la vigencia del avalúo, que no tuvieron incidencia alguna sobre los valores totales reportados⁷²:

DESCRIPCIÓN	ÁREA EN m²	VALOR m²	TOTAL
ÁREA PRIVADA CONSTRUIDA	364.0	3.200.000	\$ 1.164.800.000
ÁREA DE TERRENO	2.323	900.000	\$ 2.090.700.000
TOTAL AVALÚO COMERCIAL			\$ 3.255.500.000

95. Incluso, en un ejercicio meramente ilustrativo, si se reemplazarán los metros cuadrados de cada área por los datos iniciales de los primeros cuadros, el resultado sería sustancialmente diferente.

96. Para la construcción, los 364,0 m² multiplicados por \$3'126.000, resultaría en **\$1.137'864.000** y los 2.323 m² de terreno por \$650.000 sería igual a

⁷² Estas consideraciones están ubicadas luego del análisis de mercado del terreno y de la construcción y antes de la conclusión final del avalúo, pero ninguna de ellas se refiere a los valores por dichos conceptos o agrega elementos en la metodología que incidan en la cifra final registrada.



\$1.509'950.000, que sumados daría un precio de **\$2.647'814.000**. No obstante, ni siquiera esta cifra puede tenerse como probada porque se reitera que falta información para determinar los valores adoptados en el dictamen.

97. Además, llama la atención la siguiente nota visible en el folio 90 del cuaderno 2:

“[e]ste cuadro empleado para el análisis de mercado en el sector donde se localiza el inmueble, nos orienta acerca del valor de metro cuadrado de terrenos con características similares al de estudio; sin embargo no determina su valor porque su ubicación, norma de uso de suelo y otras variables pueden incrementar el valor de metro cuadrado de terreno”.

98. Si lo reflejado en el cuadro para el terreno sólo tenía como función orientar el valor del metro cuadrado, no se explica cómo llegó a los valores finales.

99. Estos hallazgos no se aclararon suficientemente en la audiencia de pruebas. Por el contrario, en la diligencia se develaron otras inconsistencias. La avaluadora respondió que las muestras fueron tomadas en la vereda de Cerca de Piedra⁷³, pero no describió sus características. Aceptó que omitió incluir en su informe la fecha de la publicación de las ofertas⁷⁴ y la desviación estándar⁷⁵, y que el área más próxima de los terrenos comparados con la extensión de los 2.323 m² fue de sólo 750 m²⁷⁶. Manifestó no tener conocimiento sobre la ubicación de las publicaciones incluidas en el avalúo⁷⁷, con el fin de verificarlas, ni asegurar que tienen los registros de las propiedades consultadas⁷⁸.

100. Aunque hizo énfasis en el cambio de uso de suelo de la vereda, que pasó de ser rural a ser un centro poblado con un corredor vial suburbano⁷⁹, no se establece la forma en que esa circunstancia tuvo incidencia en los valores de metro cuadrado de la construcción o del terreno, máxime si se tiene en cuenta que el avalúo ajustado del IGAC también refiere como norma urbanística el Acuerdo No. 17 de 2000 –POT del municipio de Chía– y el Decreto No. 151 de diciembre de 2003 *“[P]or medio del cual se (...) determinan y asignan las características específicas para desarrollos dentro de los corredores viales suburbanos (ZCS)”*⁸⁰.

101. Ahora bien, la apreciación del avalúo debe hacerse atendiendo las reglas de la sana crítica y, en especial, *“la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso”* de acuerdo con el artículo 232 del CGP.

102. Bajo esos criterios, se concluye que el informe no tiene la entidad suficiente para demostrar que para el momento de la venta –mayo de 2015– el justo precio

⁷³ Audiencia de pruebas. Minuto 10:40.

⁷⁴ Audiencia de pruebas. Minuto 28:50.

⁷⁵ Audiencia de pruebas. Minuto 31:00.

⁷⁶ Audiencia de pruebas. Minuto 30:00.

⁷⁷ Audiencia de pruebas. Minuto 51:45.

⁷⁸ Audiencia de pruebas. Minuto 57:00.

⁷⁹ Audiencia de pruebas. Minuto 15:00.

⁸⁰ Folios 6, 7 y 8 del cuaderno 2.



del bien ascendía a \$3.255'500.000 y que, como lo pagado fueron \$1.521'691.000, existió un desequilibrio superior al 50% entre ambas sumas, que amerita ordenar la complementación del precio.

103. En esa línea, el avalúo allegado con la demanda no desvirtuó el del IGAC, ni tuvo la aptitud necesaria para controvertir el precio fijado en este, que al final, fue el adoptado por las partes en la negociación. Menos aun cuando el que acompañó la demanda es del 12 de septiembre de 2014, mientras que el otro es de febrero de 2015, por lo tanto, aquel no se refiere en lo absoluto a este último, como es natural, porque no existía todavía.

104. Por otra parte, en el recurso, el demandante reiteró que el predio no fue objeto de actualización catastral en el año 2015. No obstante, tampoco demostró que debía serlo.

105. El IGAC aportó con su contestación la Resolución No. 25-000-078-2014 del 29 de diciembre de ese año, en la que ordenó la renovación de la inscripción en el catastro de los predios urbanos y rurales del municipio de Chía, que hicieron parte del proceso de actualización conforme a la Resolución No. 70 de 2011 de la entidad⁸¹, en la que no menciona al predio “*El Pesebre*”, ni se infiere con facilidad que lo cobije.

106. Aunado a ello, ni en el informe elaborado por la experta Ivonne Andrea Peña Mayorga, ni en audiencia, abordó lo relacionado con la actualización catastral del predio y la repercusión que tuvo en la determinación del precio final, más allá de mencionar que tuvo en cuenta una certificación catastral, que no aportó como anexo.

107. Es más, admitió desconocer la solicitud de autoavalúo del predio del año 2013⁸² que, como quedó probado, al aceptarse por el IGAC, sí implicó una modificación en el catastro, con vigencia fiscal desde enero de 2014⁸³.

108. En efecto, en comunicación del 4 de junio de 2013, el demandante solicitó estudiar la “*viabilidad de aprobar [a]autoavalúo del predio*”⁸⁴, para lo cual anexó el avalúo comercial referido líneas atrás, cuyo total fue de \$1.467'399.400,00.

109. Mediante la Resolución No. 25-175-0672-2013 del 2 de diciembre siguiente, el IGAC aceptó la petición, tras considerar que “*el resultado final del mismo por valor de \$1.467.399.000 se encuentra acorde al valor del mercado inmobiliario de la zona y no supera el valor comercial del mismo*”, y que “*dicha solicitud implica una*

⁸¹ Folio 167 del cuaderno 1.

⁸² Audiencia de pruebas. Minuto 10:00.

⁸³ Se comprobó que el 6 de junio de 2013, el señor Jairo Gómez González solicitó al IGAC, seccional Cundinamarca, estudiar la viabilidad de aprobar un autoavalúo del inmueble, para lo cual aportó, entre otros, uno comercial elaborado por el perito Nelson Alexander Cañón Mateus, que arrojó como resultado un “*total avalúo comercial*” de \$ 1.467.399.400,00. Mediante la Resolución No. 25-175-0672-2013 del 2 de diciembre siguiente, el IGAC aceptó la referida petición, luego de considerar que “*el resultado final del mismo por valor de \$1.467.399.000 se encuentra acorde al valor del mercado inmobiliario de la zona y no supera el valor comercial del mismo*”, y que “*dicha solicitud implica una mutación de cuarta y su correspondiente inscripción en el catastro*”. Decisión notificada al propietario el 26 de diciembre de 2013, quien no se observa haya presentado recursos. Folios 140 a 150 y 164 a 166 del cuaderno 1.

⁸⁴ Folio 140 del cuaderno 1.



*mutación de cuarta y su correspondiente inscripción en el catastro*⁸⁵. Decisión notificada al propietario el 26 de diciembre de 2013⁸⁶, quien no se observa haya presentado recursos.

110. El demandante no probó que, de manera posterior, haya ocurrido alguno de los eventos referidos en el artículo 148 de la Resolución 070 de 2011 del IGAC⁸⁷, que hubiese implicado una alteración de la autoestimación aceptada en el catastro, u otra circunstancia por la que el predio tuviese que ser actualizado catastralmente. En ese sentido, los planteamientos del recurso sobre la materia, por sí solos, no influyen en el precio de venta, que no fue desvirtuado en el proceso.

111. Adicionalmente, con los alegatos de conclusión el demandante allegó avalúos del predio para los años 2015, 2016 y 2017⁸⁸. El Tribunal no los tuvo en cuenta por considerarlos, acertadamente, extemporáneos.

112. En efecto, el artículo 212 del CPACA establece que las pruebas deben incorporarse dentro de los términos y oportunidades señalados. En ese sentido, en primera instancia son oportunidades probatorias la demanda, su reforma, la de reconvencción, o sus respectivas contestaciones, así como las excepciones y su oposición, o los incidentes y su respuesta.

113. Y aunque las partes están facultadas para presentar “*los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho*”, claramente deben hacerlo en los términos preclusivos dispuestos por el legislador.

114. Incluso, la posibilidad de hacerlo en segunda instancia es aún más estricta, pues está limitada a ciertos eventos puntuales. En todo caso, el demandante tampoco solicitó incorporar los avalúos de esos años dentro del término de ejecutoria del auto que admitió el recurso de apelación⁸⁹.

115. Además, contrario a lo afirmado por el recurrente, no desarrollaban los argumentos expuestos por la experta en la audiencia de pruebas, toda vez que en esa diligencia manifestó que realizó estudios posteriores en 2015, 2016 y 2017, pero la contradicción versaba sobre el dictamen de septiembre de 2014, que fue el aportado y decretado oportunamente.

116. En consecuencia, el primer problema jurídico se responde negativamente porque ninguno de los reparos tuvo la entidad suficiente para derribar las

⁸⁵ Folios 164 y 165 del cuaderno 1.

⁸⁶ Folio 166 del cuaderno 1.

⁸⁷ Resolución 070 de 2011 del IGAC: “*Artículo 148. Permanencia de la autoestimación. El avalúo de la autoestimación aceptada permanecerá en el catastro hasta que se presente una de las siguientes situaciones: // a) Proceso de actualización catastral en que el avalúo resultante sea mayor que el valor de la autoestimación. // b) Cambios en las condiciones físicas del predio, efectuados dentro del proceso de conservación catastral. En este caso se liquidan los avalúos con los valores unitarios de terreno y construcción de la autoestimación aceptada. // c) Una nueva declaración de autoestimación por parte del propietario. // Parágrafo. Una vez inscrito el avalúo de la autoestimación como avalúo catastral, será objeto del incremento anual definido en la ley.*” Resolución derogada por la 1149 de 2021 del IGAC.

⁸⁸ Folios 246 a 251 del cuaderno 1. Los avalúos allegados con los alegatos de conclusión se encuentran en el cuaderno 4.

⁸⁹ Folio 309 del cuaderno principal. El artículo 212 del CPACA dispone que “[e]n segunda instancia, cuando se trate de apelación de sentencia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos: (...)”



conclusiones del Tribunal.

La fijación de agencias en derecho

117. El recurrente cuestionó la condena por agencias en derecho en favor de los demandados, porque el Tribunal consideró que no se causaron costas en el proceso⁹⁰. No obstante, este reparo es infundado, toda vez que de una lectura armónica y completa del fallo se deduce que a lo que hacía referencia era a las expensas.

118. A renglón seguido, el Tribunal se ocupó de las agencias en derecho, explicando su fundamento normativo y los criterios para condenar al demandante a pagarlas. Tuvo en cuenta (i) las tarifas fijadas en el Acuerdo No. PSAA16-10554 del Consejo Superior de la Judicatura; (ii) que se negaron las pretensiones de la demanda; (iii) el valor de estas; y (iv) las actuaciones desplegadas por cada demandado en esa instancia.

119. La Sala no considera que la condena por agencias en derecho haya sido injustificada. Si para el actor existía alguna duda entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia, podía solicitar su aclaración de acuerdo con el artículo 285 del CGP.

120. Ahora bien, aspecto diferente es lo atinente al monto fijado por ese concepto que, de acuerdo con el numeral 5° del artículo 366 del mismo estatuto procesal “*solo [podrá] controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas*”, luego, este no es el foro para analizar la cuantía de las agencias en derecho que determinó el Tribunal y que el actor considera desproporcionadas.

Costas en segunda instancia

121. Se condenará al señor Jairo Gómez González porque se le resolvió desfavorablemente el recurso de apelación. Se causaron agencias en derecho a favor del municipio de Chía y el IGAC, porque intervinieron en segunda instancia presentando alegatos de conclusión.

122. En aplicación del acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, las agencias en derecho se fijan en un (1) salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de ejecutoria de la sentencia. El municipio de Chía y el IGAC recibirá cada uno el 50%.

123. Se liquidarán concentradamente por el Tribunal, según lo previsto por el artículo 366 del CGP.

124. 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,

⁹⁰ En la sentencia de primera instancia expresamente se consignó: “*De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, y las normas del estatuto procesal civil, se procederá a determinar las costas del presente proceso, estableciendo que no se observa que en el trámite de esta primera instancia procesal, se encuentren causadas y demostradas, expensas por este concepto. (...)*”



RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 23 de abril de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho, se fija la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor del municipio de Chía y el IGAC distribuidas en un 50% para cada uno.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría de la Sección Tercera **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, **FINALIZAR** y **ARCHIVAR** esta actuación en la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Salvamento de voto

VF

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 enlace <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.

