



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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., tres (03) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA
Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: ANGÉLICA TREJO DE QUIROZ
Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS Y OTROS

Tema: Se acreditó un daño antijurídico por ocupación permanente de una franja de terreno por obra pública. Liquidación de perjuicios. Principio de *non reformatio in pejus*.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el INVIAS y por Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. contra la sentencia del 27 de enero de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Según se narra en la demanda, en octubre de 2013, el INVIAS, el Consorcio Vial del Sur y el Consorcio Ecovías ocuparon permanentemente y de forma arbitraria una franja de terreno del predio "San Francisco", que poseía legítimamente Angélica Trejo de Quiroz, con ocasión de la intervención de un talud ubicado dentro del mismo. La demandante, legítima poseedora del bien, considera que las entidades referidas son patrimonialmente responsables por la ocupación permanente de una porción del terreno, con ocasión de los trabajos públicos que adelantaron en el mismo.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 18 de julio de 2017¹, Angélica Trejo de Quiroz, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda en contra del INVIAS, el Consorcio Vial del Sur y el Consorcio Ecovías, por los perjuicios ocasionados por la ocupación permanente de una franja de terreno que poseía legítimamente.

Como pretensiones de su demanda el extremo activo solicita condenar a las entidades demandadas a pagarle, por perjuicios morales, 100 SMLMV; por daño emergente, la suma de \$72.000.000, correspondiente “al valor del terreno destruido de 5.628 m²”; y por lucro cesante, la suma de \$951.300.000.

En apoyo de las pretensiones, Angélica Trejo de Quiroz afirma que, mediante Resolución No. 001365 del 16 de septiembre de 1983, el INCORA adjudicó a su cónyuge, Demetrio Quiroz Cuarán, el predio rural “*San Francisco*”, ubicado en el corregimiento de El Encano (Nariño).

Sostiene que el 5 de agosto de 2010, el INVIAS suscribió el contrato de obra pública No. 409 con el Consorcio Vial del Sur, con el objeto de ejecutar “*el mejoramiento y mantenimiento del corredor vial Tumaco - Pasto – Mocoa*”.

Indica que el 20 de abril de 2013, Ignacio Quiroz, hijo de la demandante, actuando en representación de sus padres y hermanos, autorizó al Consorcio Vial del Sur para intervenir un talud ubicado en el predio referido.

Refiere que en octubre de 2013, las entidades aludidas ingresaron al predio e intervinieron el talud que representaba riesgo de deslizamiento.

¹ Fl. 1 a 13, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

Aduce que, mediante el “*acta de acuerdo*” del 12 de febrero de 2014, la señora Trejo de Quiroz autorizó al concesionario a usar 0.5 hectáreas del predio “*San Francisco*” como zona de estabilización del talud que se debía intervenir.

Señala que el 1º de abril de 2015, el INVIAS formuló oferta de compra a la demandante por una franja de terreno de 2.588 m² del predio “*San Francisco*”, por la suma de \$11.991.057.

Manifiesta que, mediante Resolución 027013 de 27 de abril de 2016, el INVIAS declaró de utilidad pública e interés social la franja de terreno señalada, ordenando la expropiación de la misma, pues los interesados no habían manifestado aceptación a la oferta de compra dentro del proceso de enajenación voluntaria.

Afirma que el 22 de junio de 2016, el INVIAS notificó a la señora Trejo de Quiroz la iniciación del trámite de expropiación judicial de la franja de terreno intervenida.

La demandante considera que el INVIAS, el Consorcio Vial del Sur y el Consorcio Ecovías son patrimonialmente responsables por la ocupación permanente de una franja de terreno que poseía, con ocasión de los trabajos públicos que adelantaron en el mismo.

Textualmente señala solicita que *“se declare a las entidades demandadas patrimonial y administrativamente responsables por los perjuicios materiales y morales causados como consecuencia de los hechos relacionados con los trabajos de obra pública realizados sobre el bien inmueble ubicado en el Km. 19 de la vía Pasto – Mocoa”*.

2. Contestaciones

El 4 de febrero de 2018² se admitió la demanda y ordenó su notificación a la entidad demandada y al Ministerio Público.

² Fl. 136 a 140, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

2.1. El INVIAS³⁻⁴ se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando que no ocasionó un daño antijurídico a la demandante, pues la intervención del predio se dio en virtud de la autorización concedida el 20 de abril de 2013. Formuló como excepciones las que denominó *“improcedencia de la acción de reparación directa por ausencia de acciones u omisiones de INVIAS que den lugar a los perjuicios demandados”*, *“improcedencia de la acción por fenómenos naturales”*, *“inexistencia de nexo de causalidad”*, *“ausencia de material probatorio”* e *“improcedencia del fundamento de responsabilidad”* y *“existencia del fenómeno de caducidad”*.

2.2. El Consorcio Vial del Sur⁵ señaló que la demandante no estaba legitimada en la causa por activa, pues el propietario del inmueble ocupado era su cónyuge, Demetrio Quiroz Cuarán.

2.3. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.⁶, llamada en garantía por el INVIAS⁷, argumentó que no existía nexo de causalidad entre la actividad desplegada por el INVIAS y el resultado dañoso, en tanto el daño fue causado por actuaciones del Consorcio Vial del Sur.

2.4. La Compañía Mundial de Seguros S.A.⁸, llamada en garantía por el Consorcio Vial del Sur⁹ se opuso a la prosperidad de las pretensiones, aduciendo que se configuró la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues quien concurría en calidad de demandante, no había demostrado ser la heredera legítima del inmueble objeto de ocupación.

2.5. El Consorcio Ecovías guardó silencio.

³ Fl. 628 a 660, C. 1. Expediente Digital.

⁴ Mediante auto del 13 de febrero de 2019 (Fl. 895 a 897, C. 1.) el Tribunal Administrativo de Nariño aceptó el llamado en garantía realizado por el Consorcio Vial del Sur frente al INVIAS.

⁵ Fl. 283 a 301, C. 1. Expediente Digital.

⁶ Fl. 902 a 908, C. 1. Expediente Digital.

⁷ Mediante auto del 13 de febrero de 2019 (Fl. 895 a 897, C. 1.) el Tribunal Administrativo de Nariño aceptó el llamado en garantía realizado por el INVIAS.

⁸ Fl. 917 a 932, C. 1. Expediente Digital.

⁹ Mediante auto del 13 de febrero de 2019 (Fl. 895 a 897, C. 1.) el Tribunal Administrativo de Nariño aceptó el llamado en garantía realizado por el Consorcio Vial del Sur.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

3. Audiencia inicial

El 14 de agosto de 2019¹⁰ el Tribunal Administrativo de Nariño celebró la audiencia inicial en la que realizó el saneamiento del proceso, resolvió las excepciones previas, decretó pruebas y fijó el objeto del litigio.

Respecto de este último punto, esto es, el objeto del litigio, señaló que se circunscribiría a determinar si *“las entidades accionadas son patrimonial y extracontractualmente responsables o no del daño causado a la señora Angélica Trejo de Quiroz, en el bien inmueble de que era propietario su esposo”*.

4. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 28 de febrero de 2020¹¹ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

4.1. La demandante¹², el INVIAS¹³, el Consorcio Vial del Sur¹⁴ y la Compañía Mundial de Seguros S.A.¹⁵ reiteraron los argumentos expuestos en el escrito de la demanda y en la contestación de éste, respectivamente.

4.2. El Consorcio Ecovías¹⁶ señaló que no ocasionó un daño antijurídico a la demandante, pues la intervención realizada en el predio *“San Francisco”* estuvo amparada en el permiso concedido por el hijo mayor de los propietarios, quien obró en nombre y representación de sus padres y hermanos.

4.3. El Ministerio Público¹⁷ solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, al estimar que la parte actora probó la ocupación del predio *“San Francisco”* con ocasión de las obras de estabilización de un talud, que se realizó por las entidades

¹⁰ Fl. 987 a 999, C. 1. Expediente Digital.

¹¹ Fl. 1149 a 1153, C. 1. Expediente Digital.

¹² Fl. 1198 a 1207, C. 1. Expediente Digital.

¹³ Fl. 1154 a 1164, C. 1. Expediente Digital.

¹⁴ Fl. 1166 a 1185, C. 1. Expediente Digital.

¹⁵ Fl. 1186 a 1197, C. 1. Expediente Digital.

¹⁶ Fl. 1199 a 1210, C. 1. Expediente Digital.

¹⁷ “26ConceptoMinPúblico”, Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

accionadas sin contar con su autorización y sin agotar previamente el procedimiento de adquisición para este tipo de limitación al derecho de dominio sobre inmueble.

4.4. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. guardó silencio.

5. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 27 de enero de 2022¹⁸ el Tribunal Administrativo de Nariño accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al constatar que las entidades accionadas habían ocasionado un daño antijurídico a la demandante por la ocupación permanente de su bien.

Al efecto indicó lo siguiente: *“se demostró una ocupación parcial del predio por parte de INVÍAS, a través de su contratista, modificándolo para el ingreso de maquinaria, realizó excavaciones y también construyó terrazas. Esto es, la ocupación se presentó para la realización de la obra y, únicamente hasta el 2016 se indicó que se procedería a la expropiación, primero, administrativa, y luego, judicial, mediante Resolución 027013 de 27 de abril de 2016 del INVÍAS. Con lo cual se acredita que el daño, consistente en la afectación ocasionada al predio de la señora Angélica Trejo y a los derechos que ella ostentaba sobre el predio, es atribuible a la ocupación realizada para intervenir el inmueble, es decir, que la demandante sufrió un menoscabo que no estaba en la obligación de soportar y que, por tanto, debe ser resarcido. Cabe resaltar que no fue agotado el trámite de expropiación previamente, luego, el daño es imputable a la entidad pública que ocupó o dispuso la ocupación sin adelantar la enajenación de los derechos e intereses, y en todo caso, la indemnización plena y previa... De acuerdo con lo anterior, es claro que le corresponde al INVÍAS resarcir los daños ocasionados a los demandantes, puesto que es la entidad sobre la cual recaía la obligación de realizar la obra y pese a la necesidad y legalidad de la misma, la demandante no estaba en la obligación de soportar la carga impuesta”*.

¹⁸ “35Sentencia1aInstancia”, Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

En la parte resolutive el *a quo* condenó exclusivamente al INVIAS a pagar, por perjuicios morales, 50 SMLMV a Angélica Trejo de Quiroz; y por daño emergente, las sumas que se acreditaran en un incidente de liquidación de perjuicios.

Frente al llamamiento en garantía, el Tribunal Administrativo de Nariño ordenó a Mapfre Seguros Generales de Colombia reembolsar al INVIAS el 100% del valor de la condena impuesta en su contra, en los términos de la póliza de aseguramiento.

6. Recursos de apelación

Los días 22¹⁹ y 23²⁰ de febrero de 2023, el INVIAS y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., interpusieron recursos de apelación, respectivamente, los cuales fueron concedidos el 13 de abril de 2023²¹ y admitidos el 19 de mayo siguiente²².

6.1. El INVIAS²³ manifestó que no causó el daño antijurídico alegado en el libelo introductorio, pues la demandante fue quien autorizó la ocupación e intervención del predio “*San Francisco*”, y, porque, además, posteriormente se adelantó el correspondiente trámite de expropiación.

6.2. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.²⁴ argumentó que el Tribunal no debió condenarla a reembolsar al INVIAS el 100% del valor de la condena impuesta en su contra, pues había operado la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, toda vez que habían transcurrido más de 5 años desde el momento en que acontecieron los hechos por los que se reclamaba perjuicios y la fecha en que se condenaba al reembolso del dinero.

7. Alegatos de conclusión en segunda instancia

No se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, puesto que de

¹⁹ Índice 56, Samai. Tribunal Administrativo de Nariño.

²⁰ Índice 57, Samai. Tribunal Administrativo de Nariño.

²¹ Índice 59, Samai. Tribunal Administrativo de Nariño.

²² Índice 3, Samai. Consejo de Estado.

²³ Índice 167, Samai. Tribunal Administrativo de Santander.

²⁴ Índice 165, Samai. Tribunal Administrativo de Santander.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

conformidad con el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), modificado por el numeral 5° del artículo 67 de la Ley 2080 del 2021²⁵, no se decretaron pruebas en segunda instancia. Asimismo, se advierte que en esta instancia del proceso el Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia

La jurisdicción como atributo del poder que faculta al Estado para administrar justicia en el territorio nacional es única e indivisible y corresponde ejercerla a todos los jueces de la República. Así, su ejercicio se ha distribuido en diferentes ramas jurisdiccionales como lo son, entre otras: **i)** la ordinaria, **ii)** la contencioso administrativa, **iii)** la constitucional, **iv)** la penal militar, **v)** la especial indígena y **vi)** la especial para la paz.

Al interior de cada jurisdicción debe existir un sistema de reparto que permita la asignación ordenada de los procesos entre los distintos jueces que la conforman. Ciertamente, ello se logra a través de la distribución de competencias, por medio de las cuales el Estado da cuenta de la facultad que tiene cada juez para ejercer la jurisdicción en determinadas materias y dentro de una porción delimitada del territorio.

Al efecto, esta Corporación ha definido que²⁶, de manera regular, la competencia se fija de acuerdo con los siguientes criterios: i) la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo); ii) la calidad o condiciones especiales de las partes que

²⁵ De conformidad con el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 del 2021. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. *“El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: [...] 5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso [...]”*

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 15 de junio de 2015, Rad.: 51174.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

concurrer al proceso (factor subjetivo); iii) la naturaleza de la función que desempeña la autoridad que tiene a su cargo la definición y resolución del proceso (factor funcional); iv) el lugar donde debe tramitarse y desarrollarse el proceso (factor territorial); y v) la competencia previamente determinada para otro proceso, lo que permite que un proceso asignado a un juez absorba los otros asuntos que, con relación a un tema específico, puedan ser promovidos con posterioridad (factor de conexidad o de atracción)²⁷.

En este orden ideas, si bien la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está estatuida para decidir controversias que se susciten entre entidades estatales o entre estas y particulares, lo cierto es que también tiene competencia ocasional para vincular y juzgar a los particulares o personas de derecho privado, aun cuando al momento de realizar el análisis probatorio del proceso se establezca que la entidad pública, también demandada, no es responsable de los hechos y daños que se le atribuyen en el libelo introductorio²⁸.

Justamente, la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia del 29 de agosto de 2007²⁹, advirtió que el fuero de atracción resulta procedente siempre que desde la formulación de las pretensiones y su acervo probatorio pueda inferirse que existe una probabilidad mínimamente seria de que la entidad pública accionada en conjunto con un sujeto de derecho privado, pueda resultar condenada.

En el mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que cuando el derecho de acción se ejerce contra una entidad pública y contra un sujeto de derecho privado por un asunto litigioso que en principio debería ser ventilado ante la jurisdicción ordinaria, el proceso debe surtirse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que adquiere la competencia para examinar la responsabilidad de todos los accionados³⁰.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 328 de 2015

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A". Sentencias del 1° de marzo de 2018, Rad.: 43629; y del 28 de agosto de 2019, Rad.: 52603.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 22 de marzo de 2017, Rad.: 38958.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 1° de octubre de 2008, Rad.: A.G. 2005-02076-01.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
 Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

De conformidad con lo anterior, el factor de conexidad implica, entonces, que el juez administrativo tiene competencia para vincular y juzgar entidades públicas en conjunto con otras entidades o incluso sujetos de derecho privado frente a los cuales la competencia, en principio, se encuentra atribuida a otra jurisdicción. De hecho, en sentencia del 18 de junio de 2015 la Sección Tercera del Consejo de Estado manifestó lo siguiente:

“[...] El factor de conexión implica que cuando se demanda a una entidad pública el competente es el juez administrativo, en conjunto con otras entidades incluso con particulares en relación con los cuales la competencia para el conocimiento de los pleitos en los que se encuentren implicados, en principio se encuentra atribuida a otra jurisdicción, por aplicación del ‘factor de conexión’, el juez de lo contencioso adquiere competencia para conocer del asunto en relación con todos ellos. [...]

Un buen ejemplo de aplicación del factor de conexión en la jurisdicción contenciosa administrativa es el llamado fuero de atracción. En virtud de dicha figura, al demandarse de forma concurrente a una entidad estatal, cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción y a otra entidad privada, cuya competencia correspondería a la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante la primera – Jurisdicción Contencioso Administrativa-, la cual tiene competencia, entonces, para fallar acerca de la responsabilidad de las dos demandadas”³¹

Tal circunstancia posibilita que el juez de lo contencioso administrativo pueda dirimir controversias en las cuales intervengan particulares, siempre que su vinculación con las personas de derecho público cuente con un fundamento sólido, es decir, que en la demanda se invoquen acciones u omisiones que conduzcan razonablemente a pensar que su responsabilidad pueda verse comprometida³².

Esta conclusión ha sido expuesta por la jurisprudencia del Consejo de Estado de modo uniforme y reiterado, como se hizo recientemente en sentencia del 3 de agosto de 2020³³, en la que se señaló que para la procedencia del fuero atracción es mandatorio que *“[...] la demanda y las pretensiones se deban haber elevado de manera concurrente tanto para las entidades públicas como para los particulares a los que se les pretende enrostrar responsabilidad, y por otro, que debe existir una mínima y fundada probabilidad de condena respecto de las entidades públicas”*.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de junio de 2015, Rad.: 51714.

³² *Ibidem*

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 3 de abril de 2020, Rad.: 44428.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

Dicho de otra manera, el hecho de que algunos de los sujetos vinculados al proceso sean juzgados naturalmente por el juez ordinario, no excluye la competencia de esta jurisdicción por la aplicación del fuero de atracción. Es decir, basta que el demandante con suficientes fundamentos fácticos y jurídicos impute acciones u omisiones contra varios sujetos y que uno de ellos deba ser juzgado por esta jurisdicción, para que ésta asuma la competencia, sin que resulte relevante si la sentencia absuelve o no a la entidad pública.

Es así como, en aquellos eventos en los que se formule una demanda, tanto contra una entidad estatal como en contra un sujeto de derecho privado de manera concurrente, por un asunto que en principio debería ser decidido por un juez de la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante esta jurisdicción, pues el juez de lo contencioso administrativo adquiere competencia para definir la responsabilidad de todos los demandados³⁴, siendo menester, para dichos efectos, estudiar el *petitum* y los hechos que dieron origen al daño cuya reparación se alega³⁵.

Descendiendo al caso en concreto, se advierte que la demandante pretende la declaratoria de responsabilidad del INVIAS, el Consorcio Vial del Sur y el Consorcio Ecovías, pues aduce que estas ocuparon permanente una franja de terreno de su predio “*San Francisco*” con ocasión de la ejecución de unas obras de estabilización de un talud en la vía Pasto – Mocoa.

Lo anterior permite inferir, razonablemente, que la responsabilidad de la entidad pública puede quedar comprometida, al igual que ocurre con la de las entidades de carácter privado, pues los hechos que dan origen a la demanda son los mismos y el *petitum* establecido en el libelo introductorio así lo permite establecer. En efecto, los hechos que dan origen a la demanda se relacionan con la ocupación permanente de una franja de terreno del predio “*San Francisco*”, producto de la ejecución de unos trabajos públicos, se advierte que estas entidades tienen una

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de julio de 2019, Rad.: 51687.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 4 de agosto de 1994, Rad.: 10.007 y 9480.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

relación directa con los hechos, por ser las encargadas de la obra, y en el libelo introductorio se alega que ellas son patrimonialmente responsables por dichas actuaciones.

Así pues, en virtud del fuero de atracción, esta jurisdicción está habilitada para pronunciarse sobre la responsabilidad patrimonial que el Consorcio Vial del Sur y el Consorcio Ecovías pudieran tener por la ocupación permanente de una franja de terreno del predio "San Francisco". Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104³⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normatividad vigente al momento en que se presentó la demanda, toda vez que se trata de un asunto litigioso que involucra la actividad del INVIAS, y esto comprende la competencia para decidir sobre la responsabilidad predicada frente al Consorcio Vial del Sur y el Consorcio Ecovías, contratista de la obra e interventor del contrato, respectivamente.

Por demás, esta Sala es competente para desatar los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia del 27 de enero de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, puesto que la cuantía, dada por el valor de la mayor pretensión de la demanda³⁷, supera la exigida de 500 SMLMV, para que un proceso adelantado en ejercicio del medio de control de reparación directa, tenga vocación de doble instancia ante esta Corporación³⁸, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³⁶ "Artículo 104: [...] La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares [...]".

³⁷ El artículo 157 del CPACA dispone que: "la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen (...) Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor (...)". La demanda se presentó durante su vigencia el 18 de julio de 2017.

³⁸ En el presente caso la pretensión mayor de la demanda se estima en \$951.300.000, lo cual es superior a 500 SMLMV (\$368.858.500) del año en que ésta se presentó (2017).



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
 Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

2. Medio de control procedente

La pretensión de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma, según lo dispone el artículo 140³⁹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este caso el medio de control procedente es el de reparación directa, porque se reclama una indemnización por la ocupación permanente de un inmueble realizada presuntamente por el INVIAS, el Consorcio Vial del Sur y el Consorcio Ecovías.

3. Vigencia del medio de control

Comoquiera que el INVIAS señaló en el trámite de primera instancia que había operado la caducidad del medio de control de reparación directa, es necesario verificar si la demanda se presentó en tiempo por cuanto se trata de un presupuesto procesal⁴⁰.

³⁹ "Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño".

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2011, Exp. 21093: "[...] respecto a la oportunidad para pronunciarse respecto a este fenómeno jurídico ha de decirse, en primer lugar, que, por tratarse de un presupuesto procesal de la acción, ha de examinarse de manera oficiosa al momento de admitirse la demanda por manera que, conforme prescribe el artículo 143, inc. 3 del Código Contencioso Administrativo, habrá de rechazarla el juez cuando verifique que ha ocurrido, o bien podrá ser propuesta por el demandado mediante el recurso de reposición propuesto contra el auto admisorio de la demanda, o en la contestación de la misma, formulada como excepción de fondo- artículo 144 ordinal 3- e incluso declararla de oficio el Juez en la sentencia definitiva si se encuentra probada, conforme a los mandatos del artículo 164 del C.C.A."



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general⁴¹, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción⁴², ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”

⁴² Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 “...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...) El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos.”



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
 Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*⁴³ que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia⁴⁴, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que el medio de control de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación⁴⁵, el término para presentar la demanda en los casos de ocupación permanente por causa de una obra pública, debe computarse desde que la obra fue finalizada, o desde que el actor conoció de la terminación de la obra si no pudo conocer tal hecho en un momento anterior.

⁴³ Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: *“Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”*.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: *“... [s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”*.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2011, Rad.: 38271.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

En el caso *sub examine* se estima que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, teniendo en cuenta: i) que según lo afirmado en la demanda, “la última fecha de explotación del predio -San Francisco- fue el día 27 de abril de 2015”⁴⁶; ii) que la libelista presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 13 de julio de 2016, la cual se declaró fallida el 6 de octubre de 2016⁴⁷; y iii) que la demanda se presentó el 18 de julio de 2017⁴⁸, es decir, antes del vencimiento de los dos (2) años establecidos en la ley.

4. Legitimación en la causa

Comoquiera que se trata de un presupuesto procesal, corresponde hacer la verificación de la legitimación en la causa de las partes que integran la *litis*⁴⁹.

4.1. Angélica Trejo de Quiroz es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso y está legitimada en la causa por activa, pues se acreditó que esta persona contrajo matrimonio el 25 de junio de 1950⁵⁰ con Demetrio Quiroz Cuarán, a quien mediante Resolución No. 001365 de 16 de septiembre de 1983 le fue adjudicado el predio “San Francisco” por el INCORA, quien a la postre falleció el 15 de agosto de 2015⁵¹. Sobre el particular, es menester precisar que en inspección judicial realizada por el Tribunal Administrativo de Nariño, la demandante afirmó que venía ocupando y explotando dicho predio desde que tenía 18 años, junto con su cónyuge, cumpliendo así con los requisitos de *animus* y *corpus* a los que hace referencia el artículo 762⁵² del Código Civil.

⁴⁶ Esta fecha se tendrá como extremo inicial para la contabilización del término de caducidad, pues se probó que la obra pública contratada no se terminó de ejecutar en el predio de la demandante, toda vez que éste los desalojó y les prohibió el ingreso al bien, así como impidió continuar con la intervención que venían realizando, razón por la cual, tratándose de un plazo que corre de manera objetiva y que opera de pleno derecho, no puede quedar sometido a la indeterminación, pues ello iría en detrimento de la seguridad jurídica, que protege el ordenamiento jurídico para evitar la parálisis del tráfico jurídico.

⁴⁷ Fl. 112 a 114, C. 1. Expediente Digital.

⁴⁸ Fl. 1 a 13, C. 1. Expediente Digital.

⁴⁹ Consejo de Estado, sentencia de 26 de septiembre de 2012, Exp. 24677. “La legitimación en la causa constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo. En otros términos, la ausencia de este requisito enerva la posibilidad de que el juez se pronuncie frente a las súplicas del libelo petitorio.”

⁵⁰ Según consta en la partida de matrimonio. Fl. 20, C. 1. Expediente Digital.

⁵¹ Según consta en registro civil de defunción. Fl. 21, C. 1. Expediente Digital.

⁵² “Artículo 762. Definición de posesión. La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

4.2. El INVIAS, demandado y llamado en garantía en razón a la posible condena que pueda impartirse en contra del Consorcio Vial del Sur, está legitimado en la causa por pasiva, pues conforme se acreditó en el plenario, suscribió el contrato de obra No. 409 de 2010⁵³ con el Consorcio referido, con el fin de que este último adelantara las obras necesarias para “*el mejoramiento y mantenimiento del corredor vial Tumaco - Pasto – Mocoa*”, y según lo narrado en la demanda, esta entidad omitió vigilar y controlar los trabajos públicos que contrató, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14⁵⁴ de la Ley 80 de 1993.

4.3. El Consorcio Vial del Sur está legitimado en la causa por pasiva, pues se probó que era la entidad encargada de adquirir los predios requeridos para la ejecución del proyecto “*mejoramiento y mantenimiento del corredor vial Tumaco - Pasto – Mocoa*”, en virtud del contrato de obra No. 409 de 2010, suscrito con el INVIAS. Además, según se alega en el libelo introductorio, dicha entidad ocupó el inmueble sin agotar el trámite de adquisición por enajenación voluntaria o por expropiación administrativa, conforme lo disponía la Ley 388 de 1997.

4.4. El Consorcio Ecovías está legitimado en la causa por pasiva, pues se probó que era la entidad encargada de supervisar o vigilar la obra pública, de conformidad con lo estipulado en el contrato No. 481 de 2010, suscrito con el INVIAS, y según lo afirmado en la demanda, esta entidad incurrió en una falta en la supervisión e interventoría del contrato de obra No. 409 de 2010.

4.5. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., llamada en garantía por el INVIAS, está legitimada en la causa por pasiva, atendiendo a la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 2201212026295⁵⁵, suscrita con aquella, aunado al hecho que dicha entidad también está legitimada por pasiva. Al efecto,

otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”.

⁵³ Fl. 38 a 97, C. 1. Expediente Digital.

⁵⁴ “Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1º. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato...”.

⁵⁵ Fl. 840 a 844, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

debe recordarse que la legitimación en la causa frente a la llamada en garantía debe mirarse en relación con aquella que se predica frente al demandado llamante.

4.6. La Compañía Mundial de Seguros S.A. llamada en garantía por el Consorcio Vial del Sur, está legitimada en la causa por pasiva, atendiendo a la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 100000327⁵⁶, suscrita con aquella, quien también se encuentra legitimado por pasiva.

5. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala determinar si la ocupación permanente de una franja de terreno del predio de la actora es atribuible fáctica y jurídicamente al INVIAS. Asimismo, si ello prospera, si corresponde a la llamada en garantía reembolsar al INVIAS el 100% del valor de la condena impuesta en su contra.

6. Solución de los problemas jurídicos

Antes de resolver los problemas jurídicos es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado y el régimen de responsabilidad del Estado por ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles.

6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991⁵⁷ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

⁵⁶ Fl. 948 a 965, C. 1. Expediente Digital.

⁵⁷ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho⁵⁸, que contraría el orden legal⁵⁹ o que está desprovista de una causa que la justifique⁶⁰, resultado que se produce sin derecho, al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida⁶¹, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre. Reductivamente, se dice que daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, descripción que aunque ilustra en términos generales el fenómeno lesivo indemnizable, resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado y que lo obliga a repararlo y que comprende los daños causados en ejercicio de la función pública y aquellos causados con motivo de ella, de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para ello, principalmente por la doctrina, y que han sido acogidos y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con la falla del servicio, con el desequilibrio de las cargas públicas, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros⁶².

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

⁵⁹ Cfr. De Cupis. Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975. Pág.90.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

⁶¹ Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

6.2. Régimen de responsabilidad del Estado por ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles

El artículo 58 Constitucional dispone que se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Por su parte, el artículo 140⁶³ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe la ocupación temporal o permanente de inmuebles por trabajos públicos o cualquier otro motivo como causal para solicitar directamente la reparación del daño.

Asimismo, y en punto del régimen de responsabilidad aplicable a los casos de ocupación de inmuebles, es dable aclarar que este es un título de atribución de responsabilidad de carácter objetivo, desligado de toda noción de culpa o de falla del servicio, y fundada no en la noción de “*riesgo*” sino en el principio general de derecho público que proclama la igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas⁶⁴. Así las cosas, el fundamento de la responsabilidad en estos eventos no tiene que ver con la omisión en el ejercicio de los instrumentos que la ley le otorga a la administración para adquirir inmuebles en forma forzosa o para expropiarlos, sino en el necesario restablecimiento del equilibrio frente a las cargas públicas, respecto de quien ha sido privado, en procura del interés general, del derecho de propiedad que la ley protege y que de acuerdo con el artículo 58 Superior no puede ser desconocido por el Estado sin previa indemnización.

En suma, para que el Estado deba responder por la ocupación de un inmueble, en los términos del artículo 90 Constitucional, basta con que se demuestre el daño,

⁶³ “Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de marzo de 1987, Rad.: 4729.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

entendido como la ocupación del predio que ha causado lesión a un bien jurídico del accionante y que esta es imputable a la autoridad demandada.

7. El caso concreto

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el 27 de enero de 2022 por el Tribunal Administrativo de Nariño, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, el INVIAS manifestó que no causó el daño antijurídico alegado en el libelo introductorio, pues la demandante fue quien autorizó la ocupación e intervención del predio “San Francisco”, y, porque, además, posteriormente se adelantó el correspondiente trámite de expropiación. Por su parte, Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. argumentó que el Tribunal no debió condenarla a reembolsar al INVIAS el 100% del valor de la condena impuesta en su contra, pues había operado la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, toda vez que habían transcurrido más 5 años desde el momento en que acontecieron los hechos por los que se reclamaba perjuicios y la fecha en que se condenaba al reembolso del dinero.

En este sentido, y comoquiera que sólo el extremo pasivo y la llamada en garantía presentaron recurso de apelación contra la sentencia proferida el 27 de enero de 2022 por el Tribunal Administrativo de Nariño, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, exclusivamente habrá lugar a analizarse aquellos aspectos frente a los que la parte demandada y la llamada en garantía manifestaron su inconformidad en la alzada⁶⁵. En vista de lo expuesto, entonces, la Sala analizará exclusivamente los cargos formulados contra la decisión recurrida, esto es, si la ocupación permanente de una franja de terreno del predio de la actora es atribuible fáctica y jurídicamente al INVIAS, así como si es procedente la condena contra Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.; esto

⁶⁵ “Artículo 328. Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior solo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia”.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

último, por supuesto, solo en caso de que se confirme que el daño es imputable al INVIAS.

No habrá lugar a estudiar la responsabilidad del Consorcio Vial del Sur y del Consorcio Ecovías, pues no resultaron condenados en la sentencia de primera instancia, y la parte demandada no presentó recurso de apelación frente a esta decisión.

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si se encuentran acreditados los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado.

7.1. Hechos probados

Antes de enunciar cuáles son los hechos que se encuentran probados en el proceso, es necesario precisar que las publicaciones de prensa serán valoradas según los criterios expuestos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 29 de mayo de 2012, esto es, servirán solo como indicador para la Sala, quien, a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podrá constatar la certeza de los hechos⁶⁶ que fundan el libelo.

De conformidad con los medios probatorios allegados oportuna y válidamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1.1. Se acreditó que mediante Resolución No. 001365 del 16 de septiembre de 1983, el INCORA adjudicó a Demetrio Quiroz Cuarán, cónyuge de la actora, el predio rural “*San Francisco*”, ubicado en el corregimiento de El Encano (Nariño) e identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 240-41588, según da cuenta copia simple de dicho acto administrativo⁶⁷.

⁶⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 29 de mayo de 2012, Rad.: 11001031500020110137800

⁶⁷ Fl. 15, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

7.1.2. Se demostró que el 5 de agosto de 2010, el INVIAS suscribió el contrato de obra pública No. 409 con el Consorcio Vial del Sur, con el objeto de ejecutar “el mejoramiento y mantenimiento del corredor vial Tumaco - Pasto – Mocoa”. De esta información da cuenta copia simple de dicho contrato⁶⁸.

7.1.3. Consta que en agosto de 2012, el Consorcio Vial del Sur realizó diagnóstico de inestabilidad del sector localizado en el PR19+000 de la vía Pasto-Mocoa, correspondiente a la ruta No. 10 de la red vial del INVIAS, según da cuenta copia simple de dicho estudio⁶⁹. En el documento referido se indicó lo siguiente:

“En este sector actualmente se evidencia la existencia de un proceso de inestabilidad hacia el talud interno de la vía, una donde se ha generado un deslizamiento de gran magnitud, alcanzando una altura cercana a los 50 m, el talud se encuentra compuesto principalmente por suelos residuales de naturaleza limo arenosa, seguido de una arena limosa susceptible a la generación de procesos de erosión.

... Como se puede observar en las fotografías a continuación una parte del volumen deslizado se deposita sobre la banca lo cual pone en riesgo el tránsito vehicular por este tramo, adicionalmente se observa que el movimiento ha sufrido procesos de retrogresión lo que produce un aumento del volumen de material deslizado con el paso el tiempo.

... Como se mencionó anteriormente el escarpe principal mayor del movimiento se encuentra a una altura cercana a los 50 metros medidos a partir de la vía, el talud interno en la actualidad se encuentra totalmente saturado lo que genera una degradación acelerada de los materiales superficiales, lo cual es corroborado en la perforación realizada en el cuerpo del talud, en agosto de 2012, donde se reportó la presencia de limos de muy baja competencia hasta una profundidad de 3,5 m.”

7.1.4. Consta que, mediante “acuerdo de permiso para ejecutar obras civiles” del 20 de abril de 2013, Ignacio Quiroz, hijo de la demandante, actuando en representación de sus padres y hermanos, autorizó al Consorcio Vial del Sur para intervenir el predio rural “San Francisco”, según da cuenta copia simple del acta referida⁷⁰.

7.1.5. Se probó que el 29 de octubre de 2013, María Elisa Quiroz, hija de la demandante, solicitó a CORPONARIÑO iniciar una investigación ambiental en

⁶⁸ Fl. 38 a 97, C. 1. Expediente Digital.

⁶⁹ Fl. 311 a 343, C. 1. Expediente Digital.

⁷⁰ Fl. 28, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

contra del Consorcio Vial del Sur, por la intervención arbitraria del predio rural “*San Francisco*”, según da cuenta dicho memorial⁷¹.

7.1.6. Quedó establecido que el 19 de noviembre de 2013, CORPONARIÑO practicó visita ocular al predio rural “*San Francisco*” y rindió concepto técnico en el que manifestó la necesidad de estabilizar el talud de la vía con el fin de mitigar y prevenir futuros deslizamientos, según da cuenta copia simple de dicho oficio⁷².

7.1.7. Acreditado está que el 12 de febrero de 2014, CORPONARIÑO informó a María Elisa Quiroz que no daría apertura a una investigación ambiental contra el Consorcio Vial del Sur, pues una vez surtida la visita técnica, se constató la erosión del talud y la necesidad de intervenirlo, y, en todo caso, se suscribió “*acuerdo de permiso para ejecutar obras civiles*” del 20 de abril de 2013, según da cuenta copia simple del oficio referido⁷³.

7.1.8. Se probó que mediante el “*acta de acuerdo*” del 12 de febrero de 2014, Angélica Trejo de Quiroz autorizó al Consorcio Vial del Sur a usar 0.5 hectáreas del predio “*San Francisco*” como zona de estabilización del talud que se debía intervenir, según da cuenta copia simple de dicho documento⁷⁴. Al efecto, el documento señaló lo siguiente:

“ACTA DE ACUERDO PR 19+00 MI.

Yo, Angélica Trejo de Quiroz... autorizó mediante la presente acta al Consorcio Vial del Sur a usar un área de CERO PUNTO CINCO HECTÁREAS APROXIMADAS (0.5 H), como zona de ESTABILIZACIÓN del talud para evitar su colapso y la interrupción de la vía, además el material de excavación será ubicado en una zona de depósito de material de escombros, generado en el marco de la ejecución del contrato de obra pública número 409 del 2010 suscrito entre el CONSORCIO VIAL DEL SUR Y EL INVIAS.

EL CONSORCIO VIAL DEL SUR, manifiesta que adelantará las obras necesarias para el manejo requerido para la adecuación de los materiales dispuestos y la adecuación de los mismos, así: construcción de las obras de contención y drenaje según diseño, conformación de los materiales depositados, al finalizar el lleno empradizarían del área usada con especies de convenidos por el propietario.

⁷¹ Fl. 27, C. 1. Expediente Digital.

⁷² Fl. 721, C. 1. Expediente Digital.

⁷³ Fl. 27, C. 1. Expediente Digital.

⁷⁴ Fl. 25, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

Además, se cancela la suma de 500.000 quinientos mil pesos convenidos por el pago de árboles afectados. Se sembrarán 3000 arboles donde designe el propietario y postes de madera con cercos.

Para constancia se firma la presente acta a los 12 días del mes de febrero del 2014”

7.1.9. Consta que el 15 de febrero de 2014, el corregidor de El Encano realizó visita ocular al predio ya identificado, manifestando que *“los trabajos que se realizan son para la prevención de un desastre natural en el predio... el ingeniero presenta documentación para la realización del trabajo que se realiza como permisos ambientales por Corponariño y autorización por los propietarios; no obstante, prohíben al consorcio que se siga desahogando tierra del predio, ya que los propietarios no han autorizado, de esta manera proceden a cerrar con alambre el camino de acceso, se propone hacer una reunión con los propietarios, autoridades civiles y el consorcio vial del sur para aclarar lo acontecido”*, según da cuenta copia auténtica de dicho documento⁷⁵.

7.1.10. Se demostró que los días 16 y 28 de abril de 2014, Angélica Trejo y Demetrio Quiroz se dirigieron al Consorcio Vial del Sur y al INVIAS, respectivamente, con el fin de manifestarles que no autorizaban la realización de ninguna obra ni la extracción de tierra de su predio, según dan cuenta copias simples de dichos memoriales⁷⁶. En el documento referido, se indicó lo siguiente:

“Quiero informarles que desde el mes de diciembre de 2013 les manifesté verbalmente que había sido engañada por parte de ustedes y en febrero de 2014 les comuniqué verbalmente que no autorizaba la construcción de ninguna obra ni mucho menos del ingreso de personal no autorizado a mi predio, ya que de manera engañosa han sacado tierra de mi propiedad sin ninguna autorización, posterior a esto ordené el cierre de mi finca y sin embargo ustedes sin mi respectiva autorización volvieron a quitar el cerco de manera forzada e ingresaron maquinaria y obreros sin importar mi voluntad, incurriendo en un ingreso anormal a mi predio... Por tal razón quiero notificarle nuevamente que yo no autorizo ninguna obra en mi predio y mucho menos la explotación y excavación de la tierra para fines que no sean los que yo determiné como propietario”

7.1.11. Se probó que el 13 de mayo de 2014, el Consorcio Ecovías le informó al INVIAS que *“en el sector donde se encuentra ubicado el predio de los peticionarios, se presentaron deslizamientos de gran magnitud alcanzando una altura cercana a*

⁷⁵ Fl. 722, C. 1. Expediente Digital.

⁷⁶ Fl. 26 y 30, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

los 50 m, el volumen deslizado se depositó sobre la banca, el cual requirió ser retirado de manera inmediata por el riesgo que puede presentar para la vida de los usuarios y el tránsito vehicular, por lo que ante el evidente proceso de inestabilidad del talud interno de la vía, el contratista Consorcio Vial de Sur, contrató un estudio geotécnico de estabilidad y estabilización de taludes para el establecimiento de las obras requeridas en el sector inestable del PR19+000, con la debida revisión y supervisión de la interventora, ejecución que se llevó a cabo de acuerdo a los estudios y diseños de estabilización de taludes y previa autorización de los propietarios, tal como consta en las actas de acuerdo”, según da cuenta copia simple de dicho oficio⁷⁷.

7.1.12. Se demostró que el 19 de mayo de 2014, el INVIAS le comunicó a Angélica Trejo de Quiroz que la intervención realizada en su predio se dio con fundamento en la autorización concedida el 12 de febrero de 2014 al Consorcio Vial del Sur, según da cuenta copia simple de dicho oficio⁷⁸.

7.1.13. Se acreditó que el 1º de abril de 2015, el INVIAS formuló oferta de compra a Demetrio Quiroz Cuarán por una franja de terreno de 2.588 m² del predio “San Francisco”, por la suma de \$11.991.057, según da cuenta copia auténtica de dicho oficio⁷⁹.

7.1.14. Probado está que el 5 de agosto de 2015, el Consorcio Vial del Sur remitió al Consorcio Ecovías el expediente del predio “San Francisco” para que el INVIAS procediera con la expropiación del mismo, comoquiera que los propietarios no habían aceptado la oferta de compra dentro del proceso de enajenación voluntaria, según da cuenta copia auténtica del oficio referido⁸⁰.

7.1.15. Se acreditó que el 15 de agosto de 2015, falleció Demetrio Quiroz Cuarán, según da cuenta el correspondiente registro civil de defunción⁸¹.

⁷⁷ Fl. 32, C. 1. Expediente Digital.

⁷⁸ Fl. 31, C. 1. Expediente Digital.

⁷⁹ Fl. 35 y 36, C. 1. Expediente Digital.

⁸⁰ Fl. 361 y 362, C. 1. Expediente Digital.

⁸¹ Fl. 21, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

7.1.16. Consta también que, mediante Resolución No. 027013 de 27 de abril de 2016, el INVIAS ordenó por motivos de utilidad pública e interés social el inicio del trámite judicial de expropiación de una franja de terreno de 2.588 m² del predio “*San Francisco*”, requerida para ejecutar el proyecto vial “*Mejoramiento y Mantenimiento del Corredor Tumaco – Pasto - Mocoa*”. De ello da cuenta copia simple de dicho acto administrativo⁸².

7.1.17. Está probado que, mediante oficio de 25 de marzo de 2017, el INVIAS dio alcance a la oferta de compra formulada el 1º de abril de 2015 a los herederos determinados e indeterminados de Demetrio Quiroz Cuarán, con el fin de continuar con el trámite de enajenación voluntaria, según da cuenta copia auténtica de dicho oficio⁸³.

7.1.18. Se acreditó que en junio de 2017, Angélica Trejo de Quiroz comunicó al INVIAS que no aceptaba la oferta de compra, pues iniciaría un proceso contencioso administrativo, según da cuenta copia auténtica del memorial referido⁸⁴.

7.1.19. Se acreditó que el 28 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Nariño adelantó inspección judicial sobre el predio “*San Francisco*”, ubicado en el corregimiento de El Encano (Nariño), en la que concluyó que “*el terreno donde se hace la inspección está al lado de la vía que conduce al Encano... Donde se hizo la intervención existe un corte de talud... Se amplió el camino en ambos costados, para que pudieran entrar las máquinas. Llegan a la primera terraza... Siguiendo hacia arriba se encuentran los anclajes del talud, hasta alcanzar otra terraza. Hay una terraza grande, como la extensión del camino, viene otra terraza, otros anclajes y una terraza pequeña arriba y otro anclaje. No se pudo continuar la obra por la oposición de los propietarios*”. De esta información da cuenta copia auténtica del acta de dicha diligencia⁸⁵.

⁸² Fl. 424 a 429, C. 1. Expediente Digital.

⁸³ Fl. 735 y 736, C. 1. Expediente Digital.

⁸⁴ Fl. 812, C. 1. Expediente Digital.

⁸⁵ Fl. 74 a 76, C.1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

7.2. Análisis de la responsabilidad del INVIAS

En atención a lo expuesto en los recursos de apelación y para determinar si le asiste responsabilidad al INVIAS por la ocupación permanente de la franja de terreno del predio “*San Francisco*” por ser la entidad que delegó la gestión predial para la ejecución del proyecto denominado “*mejoramiento y mantenimiento del corredor vial Tumaco - Pasto – Mocoa*”, es menester establecer si su conducta incidió causalmente en la producción del daño.

Sobre el particular, se tiene que el artículo 14 de la Ley 80 de 1993⁸⁶ prevé que las entidades estatales al celebrar un contrato tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato.

Así, además de los medios probatorios arrimados al proceso, de los cuales ya se hizo un recuento en los hechos probados, obra en el expediente el testimonio de Wilson Pardo Guerrero⁸⁷, ingeniero civil adscrito al Consorcio Vial del Sur, quien manifestó que en el presente caso se realizó toda la gestión social y predial, solicitando el correspondiente permiso de ingreso y explicando a la señora Trejo de Quiroz la intervención que se realizaría en su predio. Justamente, el testigo señaló lo siguiente:

*“Preguntado. ¿Usted sabe por qué razón se lo ha llamado a esta diligencia? Contestó. Cuando el contrato de mantenimiento estaba en ejecución yo trabajaba allí. Preguntado. ¿Y qué observó usted, qué nos puede decir de los trabajos que se realizaron? Contestó. Nosotros estuvimos haciendo un trabajo de estabilización de talud, cuando llegamos pues había presencia de un deslizamiento, entonces lo incluyeron dentro de las actividades que había que hacer de mantenimiento de vía, siendo el resultado dejar en estado estable para que permitiese obviamente cumplir con el propósito del contrato... Preguntado. ¿Deme un resumen de lo que hicieron o qué fue el trabajo en específico? Contestó. Bueno, **cuando llegamos un talud tenía un problema de inestabilidad, presentamos unos diseños, estos diseños fueron avalados por la interventoría y paso siguiente iniciamos el trabajo, se realizó un trabajo de excavación y colocamos anclajes activos, que hacen un manejo hidráulico, en este proceso se va bajando con una excavación parcial, este material se retira y se llevó a una zona de depósito...** este trabajo se realizó porque se cayó lo que nosotros llamamos la bancada... la montaña se estaba digamos derrumbando y estaba tapando la vía... la estabilización se inicia desde la parte alta hasta llegar a hasta al nivel de vía, sin embargo, faltaba algo así como 168 m para llegar al nivel de pavimento y ese día nos suspendieron, nos dijeron que no*

⁸⁶ “Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

⁸⁷ Fl. 229 a 231, C. 1.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

*podemos continuar con el trabajo porque había problemas prediales, no pudimos terminar... la importancia de terminar es que no podíamos dar garantía de la estabilidad... no se pudo terminar la última terraza... **ellos hicieron toda la gestión con el propietario, los permisos de ingresos, luego se arranca con el trabajo de estabilización, siempre tiene que tener el aval del propietario para poder ingresar... Preguntado. ¿Ustedes explicaron claramente esta situación a los propietarios de los predios? Contestó. Claro, cuando llegan allá obviamente a los propietarios se les explica todo...*** (Se resalta)

A su turno, se tiene que Cesar Enrique Morán Fernández⁸⁸, ingeniero civil adscrito al INVIAS, en su declaración juramentada señaló que si bien en un principio Angelica Trejo de Quiroz concedió el permiso de intervención, lo cierto es que posteriormente se retractó. De hecho, el testigo manifestó que:

*“Preguntado. ¿Usted sabe por qué razón se lo ha llamado a esta diligencia? Contestó. Me llamaron a declarar porque durante la ejecución del contrato Tumaco - Pasto - Mocoa se ejecutó una obra para estabilizar el talud que había tenido muchos eventos de deslizamiento de vías y que ponían en peligro la seguridad de los usuarios de la vía, entonces el contratista conjuntamente con la interventoría contratista hizo los estudios para hacer la estabilización del talud... Preguntado. **¿Usted sabe si hubo algún problema en la ejecución de la obra? Contestó. Sí claro, yo sé que el trabajo consistía en la construcción de 3 terrazas y los muros anclados, pero solamente se pudieron hacer dos terrazas porque no se pudo culminar el trabajo al 100%, porque los propietarios del terreno pues no permitían la ejecución de los trabajos...** Preguntado. **¿Si ellos no pudieron terminar la obra alguien debió decirles o fue a iniciativa propia no continuar con el arreglo del talud? Contestó. Tengo entendido que los propietarios conjuntamente con la comunidad no permitieron el ingreso la maquinaria... los propietarios del terreno en donde estaba ejecutando la obra, estaban haciendo un reclamo del material que se removió propio de ejecutar la obra...** Preguntado. **¿Qué pasó con las autorizaciones cuando la obra inició? Contestó. Pues inicialmente, el contratista obtuvo el permiso de intervención y de ingreso para hacer las obras que comenzó a ejecutar y se alcanzaron a hacer a algunos trabajos, posteriormente los propietarios pues se opusieron, sin poder terminar la última parte de la obra...** Preguntado. **¿Qué destino tenía el material que se extraía del lugar? Contestó. Los materiales se ponen en una zona obligatoria de disposición de materiales, que son sitios que deben cumplir las características técnicas desde el punto de vista de gestión de hidráulica e hidrología y debe ser aprobado por la interventoría como por la autoridad ambiental** Preguntado. **Informe al Despacho si usted tuvo conocimiento de que se haya exigido autorización escrita por parte de los propietarios del predio para comenzar las obras del talud? Contestó. Sí, mientras que hubo autorización escrita... pues posteriormente hubo una reclamación y los propietarios no permitieron más el acceso y por eso no se pudo terminar en su totalidad la obra...**” (Se resalta)*

⁸⁸ FI. 632 a 634, C. 2. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

En el mismo sentido, se evidencia que José Flores⁸⁹, nieto de Angélica Trejo de Quiroz y Demetrio Quiroz, argumentó que la autorización firmada por Ignacio Quiroz no tenía validez, pues este no tenía poder para obrar en nombre y representación de sus padres. De otra parte, señaló que la autorización que firmó posteriormente la señora Trejo de Quiroz fue únicamente frente al pago de unos árboles afectados y no para la intervención del predio. Precisamente, en esta diligencia manifestó lo siguiente:

*“En octubre de 2013, el INVIAS intervino el predio ingresando maquinaria sin previo aviso no hubo ninguna autorización de parte de mis abuelos. Preguntado. INVIAS dijo que se habían firmado unas autorizaciones por parte de los propietarios, ¿sabe ud si Angélica Trejo de Quiroz firmó bajo su conocimiento una autorización de intervención? Contestó. **Ella firmó un documento sin presencia de alguien, de alguna persona que le pudiera ayudar leer, porque ella no puede leer ni expresarse por la edad que tiene, a ella le hicieron firmar por el pago de unos árboles que le tumbaron los del Consorcio Vías del Sur y los del INVIAS tan vivos tan abusivos cogieron esa firma como autorización de invadir el predio de mis abuelos.** Preguntado. Es decir la señora Angélica firmó pensando que estaba tomando el pago de unos árboles. Contestó. **Si, ella pensó que le estaban pagando los árboles que habían tumbado...** Preguntado. Informe al Despacho ¿qué pasó después de que la señora Angélica Trejo les comentó sobre la situación del pago, después de haber firmado la supuesta autorización? Contestó. Mis abuelos me llamaron desesperadamente a que les ayudara, pues había unas personas que estaban invadiendo la tierra, a raíz de eso se colocó una cerca... Preguntado. ¿Qué mencionó la señora Angelica Trejo con respecto al acta? Contestó. **Ella mencionó que ella únicamente les firmó por el pago de unos árboles, que ella nunca les dio permiso para intervenir el predio, ni meter maquinaria y tampoco sacar tierra... tuvimos una reunión con los del consorcio y el INVIAS, pero ellos solo hablaban de las cosas técnicas del predio y de los procedimientos que tenían que hacen en el mismo, pero nosotros no entendíamos...** Preguntado. ¿Su abuela que dijo en esa reunión? Contestó. En esa reunión mi abuela les dijo que no les daba permiso para sacar tierra y entrar maquinaria, pues ese era un terreno de ella y tenía la posesión de este, ella se sostuvo en que a ella solo le pagaron unos árboles... Preguntado. **¿Usted estuvo presente el día que se firmó el documento de autorización de intervención del terreno? Contestó. No estuve presente...** Preguntado. **¿Cuándo se dio cuenta su abuela de que la habían engañado con la firma del documento? Contestó. Cuando entraron a intervenir el predio”** (Se resalta)*

A su turno, se evidencia que Hamilton Efrén Lucero⁹⁰, ingeniero Civil del INVIAS, refirió que en un inicio Angélica Trejo de Quiroz autorizó la intervención del predio, sin embargo, posteriormente se retractó, porque presuntamente se estaba vendiendo el material extraído de su predio. Adicionalmente, sostuvo que estuvo presente en la firma del documento y que a la señora Trejo de Quiroz y a su hijo

⁸⁹ FI. 740 a 745, C. 2. Expediente Digital.

⁹⁰ FI. 677 a 682, C. 2. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
 Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

mayor, Ignacio Quiroz, se les explicó verbalmente el contenido del acta. Al efecto, en su testimonio señaló lo siguiente:

“Bajo las recomendaciones que se hicieron porque había un talud con problemas de estabilidad, se solicitó el permiso para que el propietario dejara intervenir y realizar la obra, hablábamos inicialmente con la señora y con un hijo de la señora, acompañado de un compañero de gestión social, realizamos un acta, en la cual se otorgó el ingreso, posterior a eso hubo una serie de inconvenientes, porque decían que estábamos vendiendo material, lo que entorpeció la labor de estabilización... pero el material que se retiró fue depositado en un punto debidamente autorizado... Preguntado. ¿Usted habló con la señora Angélica? Contestó. Nosotros inicialmente hablamos con la señora Angélica y con el hijo mayor, Ignacio, él nos colaboró en su momento. Preguntado. ¿Ellos nunca se opusieron a la intervención del INVIAS? Contestó. **Inicialmente no, después alegaron que estábamos afectando el predio y que iban a demandar, nosotros hablamos con el corregidor y con la policía, pues era una obra de estabilización. Preguntado. ¿El trabajo se finalizó? Contestó. Parcialmente, se lograron hacer unos anclajes, pero no se pudo terminar por la oposición de los propietarios... Preguntado. ¿Hubo alguna autorización por escrito de los propietarios para intervenir la parte del deslizamiento? Contestó. **Si la hubo, hablamos con la señora, ella autorizó, pero luego dijo que no autorizaba, se retractó y luego empezaron los inconvenientes... a ella se le hizo el avalúo y la oferta de compra... La señora firmó en mi presencia, yo también firmé el acta.** Preguntado. ¿La señora leyó el documento? Contestó. **Nosotros le explicamos verbalmente.** Preguntado. ¿Había alguien que estuviera con ella? Contestó. **Estaba el hijo.** Preguntado. ¿Él lo leyó? Contestó. **Si, él nos ayudó a explicarle a la señora...** (Se resalta)**

Ahora, como los testigos Wilson Pardo Guerrero, Cesar Enrique Morán Fernández y Hamilton Efrén Lucero fueron contratistas y/o empleados del Consorcio Vial del Sur y de INVIAS, en los términos del artículo 211⁹¹ del CGP sus dichos resultan sospechosos, dada la relación de dependencia con las entidades demandadas. Lo mismo sucede frente a José Flores, por su relación de parentesco con la aquí demandante. En este sentido, el citado artículo 211 señala que el juez apreciará los testimonios sospechosos de acuerdo con las circunstancias de cada caso y no podrá desecharlos de plano, sino que deberá analizarlos con mayor rigurosidad⁹².

Pues bien, a pesar de que los testimonios de Wilson Pardo Guerrero, Cesar Enrique Morán Fernández y Hamilton Efrén Lucero son sospechosos, lo cierto es que tienen

⁹¹ Artículo 211. *“Imparcialidad del testigo. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.*

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.” (se subraya)

⁹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de febrero de 2011, Rad. 20.262



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

eficacia probatoria, pues conocieron de primera mano los hechos objeto de la demanda, en tanto participaron en el proceso de adquisición de la franja de terreno presuntamente afectada, realizaron visitas técnicas a la misma e intervinieron en las obras de estabilización realizadas en el predio referido. Además, sus aseveraciones no se encuentran tergiversadas o parcializadas, pues ellas relatan de modo claro la forma en que conocieron o participaron de esos hechos. En ese sentido, sus declaraciones son conducentes para acreditar el contexto temporal, causal y modal en el que ocurrieron los hechos materia de la controversia. Lo mismo acontece con el testimonio de José Flores, quien fuera nieto de Angélica Trejo de Quiroz y, en tal virtud, presencié los hechos aquí debatidos, pues inclusive fue él quien impidió a las entidades continuar con las obras de estabilización del talud en el predio de la demandante.

Ahora bien, en el recurso de apelación el INVIAS adujo que no le asistía responsabilidad por la ocupación permanente de la franja de terreno del predio “*San Francisco*”, pues la demandante había autorizado la ocupación e intervención del predio, y, en todo caso, se adelantó el correspondiente trámite de expropiación.

Al respecto, es menester poner de presente que si bien en el plenario se acreditó que el 12 de febrero de 2014, Angélica Trejo de Quiroz autorizó al Consorcio Vial del Sur a usar 0.5 hectáreas del predio “*San Francisco*” como zona de estabilización del talud que se debía intervenir (hecho probado 7.1.8.), lo cierto es que para octubre de 2013, las entidades demandadas ya habían realizado la intervención, pues a finales de ese mes, la hija de la demandante solicitó a CORPONARIÑO iniciar una investigación ambiental en contra del Consorcio Vial del Sur por la intervención arbitraria del predio referido (hecho probado 7.1.5.). Y, aunque se advierte que el 20 de abril de 2013, Ignacio Quiroz, hijo de la demandante, autorizó al Consorcio Vial del Sur para intervenir el predio rural “*San Francisco*”, actuando en representación de sus padres, lo cierto es que dentro del plenario no hay prueba siquiera sumaria que dé cuenta que Ignacio Quiroz tenía poder amplio y suficiente para representar a sus padres.

En otras palabras, se evidencia que el contratista de la obra ocupó e intervino el predio de la demandante sin haber agotado previamente la enajenación voluntaria



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

o la expropiación de este o, en su defecto, sin contar con la previa y debida autorización para la intervención del mismo.

En ese sentido, aunque el INVIAS delegó la realización entre otros de la gestión predial al Consorcio Vial del Sur para la ejecución del proyecto denominado “*mejoramiento y mantenimiento del corredor vial Tumaco - Pasto – Mocoa*” (hecho probado 7.1.2.); ello no significaba de manera alguna que la entidad pública se hubiese desprendido totalmente de las obligaciones que se encontraban a su cargo, puesto que éste continuaba siendo titular de la obra pública, por adscripción normativa superior y le correspondía por ende la vigilancia y control de la entidad contratante.

En efecto, pese a que el INVIAS delegó al Consorcio Vial del Sur la adquisición de los predios necesarios para el “*mejoramiento y mantenimiento del corredor vial Tumaco - Pasto – Mocoa*”, aún mantenía el deber de ejercer la permanente vigilancia y control del contrato de obra, toda vez que se trataba de la construcción de una obra pública realizada por un tercero a nombre del Estado en beneficio de la comunidad.

En consecuencia, comoquiera que se acreditó que la ocupación permanente de la franja de terreno del predio “*San Francisco*”, de propiedad de la actora, obedeció al incumplimiento por parte del contratista de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 frente al procedimiento de enajenación voluntaria de los predios necesarios para la ejecución del proyecto denominado “*mejoramiento y mantenimiento del corredor vial Tumaco - Pasto – Mocoa*”, en desarrollo del contrato de obra No. 409 de 2010, fuerza concluir que le asiste responsabilidad al INVIAS, en tanto, no vigiló ni controló la gestión predial que delegó.

De tal suerte, la Sala considera que está probada la omisión en la que incurrió el INVIAS, dado que la entidad demandada no cumplió con el deber de ejercer la permanente vigilancia y control de las actuaciones desplegadas por el Concesionario Vial del Sur, en lo atinente a la gestión predial, desconociendo así lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

Según lo expuesto, y como concluyó acertadamente el *a quo*, le asiste responsabilidad al INVIAS por la ocupación permanente de una franja de terreno de propiedad de Angélica Trejo de Quiroz, puesto que omitió su deber de vigilancia y control sobre el contratista respecto de sus obligaciones, todo lo cual generó el menoscabo al derecho al goce, disfrute y disposición del inmueble “*San Francisco*”.

8. Del llamamiento en garantía a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.

Mediante auto del 13 de febrero de 2019 el Tribunal Administrativo de Nariño admitió el llamamiento en garantía realizado por el INVIAS, frente a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.

Ahora bien, se tiene que el INVIAS suscribió la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 2201212026295⁹³, con Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., la cual tenía vigencia desde el 1º de enero de 2013 y hasta el 1º de junio de 2014. Al efecto, se observa que el objeto del seguro era “*amparar los perjuicios patrimoniales (daños materiales, incluyendo daño emergente y lucro cesante) y extra patrimoniales (incluido el daño moral, daño fisiológico y daño a la vida de relación que cause el INVIAS a terceros, generados como consecuencia de la responsabilidad civil extracontractual originada dentro o fuera de sus instalaciones, en el desarrollo de sus actividades o en lo relacionado con ella [...]*”.

Según lo expuesto, se encuentra probado que cobijó de manera expresa los perjuicios causados a terceros, pues amparó “*cualquier reclamación o acción de terceros con ocasión de la gestión predial que asume... incluyendo las reclamaciones o demandas que se interpongan contra el INCO [hoy ANI]*”.

Así las cosas, se encuentra probado que los daños aquí causados están cobijados por la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 2201212026295 suscrita entre el INVIAS y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., y ocurrió en vigencia de esta (octubre de 2013).

⁹³ Fl. 840 a 844, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
 Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

Bajo el anterior contexto, se concluye que el llamamiento en garantía tiene vocación de prosperidad, y, en tal virtud, Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. será condenada a reembolsar al INVIAS el dinero que pague por la condena que aquí se imponga, hasta en los montos y términos estipulados en la póliza referida.

9. Liquidación de perjuicios

A continuación se realizará la liquidación de perjuicios a favor de la actora, teniendo en cuenta únicamente aquellos por los cuales fue condenada el INVIAS en la sentencia del 27 de enero de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, esto es, perjuicios morales y el daño emergente, correspondiente al valor de la franja de terreno ocupada permanentemente. Ello, por cuanto no puede hacerse más gravosa la situación de la parte demandada que obra como única apelante, en atención al principio de la *non reformatio in pejus*.

9.1. La demandante solicitó condenar a las entidades demandadas a pagarle, por **perjuicios morales**, 100 SMLMV. A su vez, el *a quo* concedió por este concepto 50 SMLMV a Angélica Trejo de Quiroz.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado la posibilidad de indemnizar perjuicios morales por la afectación a bienes materiales. Sin embargo, este perjuicio no se presume y debe acreditarse⁹⁴ “*debidamente... con pruebas que acrediten su existencia y magnitud*”⁹⁵. Además, se exige que la afectación moral sea intensa y apreciable, pues no cualquier pérdida o afectación de un bien puede ser moralmente compensada.

En el caso concreto, se advierte que la única prueba que solicitó la demandante para acreditar la causación de este perjuicio fue el testimonio de su nieto, José

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 7 de abril de 1994, Rad.: 9367; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 30 de agosto de 2017, Rad.: 38205A; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 10 de mayo de 2017, Rad.: 40068.

⁹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2004, Rad.: AG2002-00226; Sentencia del 11 de noviembre de 2009, Rad.: 17119; Sentencia del 10 de marzo de 2011, Rad.: 20109; Sentencia del 9 de julio de 2014, Rad.: 44333; Sentencia del 13 de noviembre de 2014, Rad.: 33727.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

Flores, quien señaló que su abuela Angelica Trejo de Quiroz “*lloró y sufrió debido a toda esta situación que vivieron*”. No obstante lo anterior, se advierte, en primer lugar, que el dicho del señor Flores es sospechoso en los términos del artículo 211 del CGP y, además, se evidencia que se limitó a afirmar que su abuela se vio afligida pero no precisó las razones de esa aflicción ni la magnitud de la misma.

En otras palabras, esta prueba única no permite tener por acreditada la causación de este perjuicio, pues no se apoyó o fundamentó en otras pruebas que para demostrar que la ocupación de su propiedad le produjo una aflicción o congoja intensa y apreciable que deba ser objeto de indemnización.

Así, comoquiera que no se probó la causación de esta tipología de perjuicio se negará el reconocimiento de una indemnización por tal concepto en favor de Angelica Trejo de Quiroz, en tanto no obran pruebas dentro del acervo probatorio que permitan dilucidar la causación de este perjuicio.

9.2. De otro lado, en la demanda se solicitó condenar a las entidades demandadas a pagar, por daño emergente, la suma de \$72.000.000, correspondiente “*al valor del terreno destruido de 5.628 m²*”. Por su parte, el *a quo* condenó en abstracto al INVIAS a pagar la suma que se acreditara en un incidente de liquidación de perjuicios.

Sobre el particular, el Tribunal Administrativo de Nariño considero que como el dictamen pericial allegado por la demandante databa de una fecha anterior a la realización de la obra pública sobre el predio ocupado, no era posible valorarlo.

Ahora bien, en relación con el tema de la peritación es necesario advertir que de conformidad con el artículo 226 del Código General del Proceso, este medio de prueba permite verificar hechos que interesen al proceso y requieran de especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

Para su eficacia probatoria, el dictamen pericial debe reunir ciertas condiciones como son: (i) la conducencia en relación con el hecho a probar; (ii) la competencia, es decir, que quien lo rinde tenga los conocimientos para el desempeño del cargo;



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
 Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

(iii) que no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad; (iv) que no se haya probado una objeción por error grave; (v) que la experticia esté debidamente fundamentada y sus conclusiones sean claras firmes y consecuencia de las razones expuestas; (vi) que haya surtido contradicción; y (vii) que no exista retracto del mismo por parte de perito y en fin que otras pruebas no lo desvirtúen⁹⁶. El dictamen debe ser claro, preciso exhaustivo y detallado, en el se deben explicar los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del CGP.

El artículo 232 del CGP señala que, al valorar o apreciar el juez el dictamen de los peritos tendrá en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso. Con esto se quiere significar que el juez es autónomo para valorar el dictamen y verificar la lógica de sus fundamentos y resultados, toda vez que lo rinde un auxiliar de la justicia, de manera que el juez no está obligado a *“...aceptar ciegamente las conclusiones de los peritos, pues si ello fuese así, estos serían falladores...”*⁹⁷.

En ese sentido, el juez está en el deber de estudiar bajo la sana crítica el dictamen pericial y en la libertad de valorar sus resultados; si lo encuentra ajustado y conveniente, podrá tenerlo en cuenta total o parcialmente; o desechar sensatamente y con razones los resultados de la peritación, por encontrar sus fundamentos sin la firmeza, precisión y claridad que deben estar presentes para ilustrar y transmitir el conocimiento de la técnica, ciencia o arte de lo dicho.

En el *sub judice*, el Tribunal Administrativo de Nariño descartó los valores fijados en el dictamen pericial, por cuanto *“la pericia es de una fecha anterior a la realización*

⁹⁶ DEVIS ECHANDÍA, Hernando, Compendio de Derecho Procesal, Tomo II, Pruebas Judiciales, Editorial ABC, 1984, págs. 346 a 350 y ss.

⁹⁷ PARRA QUIJANO, Jairo, Manual de Derecho Probatorio, Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2004, Pág. 649.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
 Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

de la obra como tal". En efecto, se evidencia que el dictamen pericial data del 22 de abril de 2013⁹⁸, pese a que la intervención se realizó en octubre siguiente.

Así pues, tal como lo señaló el *a quo*, el dictamen pericial allegado al plenario por el extremo activo no cuantificó el daño emergente solicitado por la demandante, pues, no se había ocasionado la afectación del inmueble.

No obstante lo anterior, cuando se encuentra establecido el daño y únicamente resta determinar su monto, es posible proferir una condena en abstracto, a fin de que, mediante el trámite incidental previsto para el efecto, se determine el daño emergente por haber privado a su legítima propietaria de su utilización, conforme a lo previsto en el artículo 193 del CPACA y el artículo 129 del CGP.

De tal suerte, la Sala estima que la condena en abstracto emitida por el Tribunal Administrativo de Nariño, por concepto de daño emergente, estuvo ajustada a derecho y mantendrá dicha decisión en la parte resolutive de esta sentencia.

10. Condena en costas

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que, “[...] *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*”.

Al punto, el artículo 365 del Código General del Proceso, vigente para el momento en el que se interpuso la demanda, establece las siguientes reglas para proceder a la condena en costas, a saber:

“1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...]. 2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella. 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda. 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del

⁹⁸ Fl. 100, C. 1. Expediente Digital.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
 Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. 5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión [...]. 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

De conformidad con las normas anteriormente transcritas, en la parte resolutive se condenará en costas al INVIAS, toda vez que el recurso de apelación que interpuso no prosperó.

La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 365.8 *ejusdem*, es decir, teniendo en cuenta para dicha liquidación las expensas que aparezcan efectivamente probadas en el proceso.

En relación con las agencias en derecho⁹⁹ en segunda instancia, se entienden causadas en razón de la naturaleza, calidad, la cuantía del proceso y la actuación desplegada por la parte vencedora¹⁰⁰. A su turno, el Acuerdo 10554 de 2016¹⁰¹ proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, determina que en los procesos declarativos en general en segunda instancia, podrán fijarse entre 1 a 6 SMLMV¹⁰².

En este sentido, se advierte que en segunda instancia la parte vencedora no desplegó actuación alguna, en consecuencia, no habrá lugar al pago de agencias en derecho a cargo del extremo pasivo.

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

⁹⁹ Cfr. Art. 365 y ss. CGP.

¹⁰⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Rad.: 51034

¹⁰¹ “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

¹⁰² “Artículo 5°. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: Procesos declarativos en general. En única instancia. a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido. b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V. En primera instancia. a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido. b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V. En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V”.



Radicación: 52001233300020170036801 (69863)
Demandante: Angélica Trejo de Quiroz

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 27 de enero de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la cual quedará así:

“PRIMERO: DECLARAR patrimonialmente responsable al INVIAS por la ocupación permanente del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-41588, que posee legítimamente Angélica Trejo de Quiroz.

SEGUNDO: CONDENAR en abstracto al INVIAS, para que indemnice a la señora Angélica Trejo de Quiroz por los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente que le fueron causados como consecuencia de la ocupación de su inmueble.

TERCERO: CONDENAR a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. a reembolsar al INVIAS la suma de dinero que pague por la condena que aquí se impone, hasta el monto estipulado en la póliza de responsabilidad civil No. 2201212026295.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda”

SEGUNDO: CONDENAR en costas al INVIAS, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal *a quo*, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: NEGAR las agencias en derecho por la segunda instancia.

CUARTO: En firme esta providencia **ENVÍESE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ