

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

**Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015).

**Radicación :** 250002326000200400274-01  
**Expediente :** 33.297  
**Demandante:** Construcciones Mudejar S.A. –en liquidación-  
**Demandado:** Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
**Naturaleza:** Contratos

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera – Subsección "B"), el 26 de abril de 2006, la cual negó las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

**1.- La demanda.-**

Mediante escrito radicado el 20 de enero de 2004 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Construcciones Mudejar S.A. –en liquidación-, actuando por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A., formuló demanda contra el Instituto de Desarrollo Urbano, con el fin de que se declare "... la rescisión por lesión enorme en cuanto al precio, del contrato de compraventa ... contenido en la escritura pública No. 00472 del 10 de marzo de 2.003 de la Notaria (sic) 9ª del Círculo de Bogotá en su cláusula tercera (3ª), por haberse pactado un precio inferior al (sic) equivalente a menos de la mitad del justo precio comercial del inmueble ..." (fl. 1, C. 1) y que se condene a la entidad demandada a pagar el reajuste y los intereses moratorios sobre el mayor valor del precio del inmueble vendido desde la fecha de entrega del bien hasta el pago efectivo de la obligación (fl. 1, C. 1).

## **2.- Hechos.-**

Los fundamentos fácticos de las pretensiones se pueden compendiar así:

**2.1.-** Mediante escritura pública 00472 del 10 de marzo de 2003, otorgada en la Notaría Novena del Círculo de Bogotá, Construcciones Mudejar S.A. -en liquidación- transfirió al Instituto de Desarrollo Urbano, a título de venta, el globo de terreno que hace parte de uno de mayor extensión ubicado en la calle 183 46-69 de Bogotá, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50N-20338583, con una cabida de 3.090.24m<sup>2</sup>, cuyos linderos aparecen especificados en la citada escritura.

**2.2.-** El precio pactado por la negociación fue de \$417'182.400.00, equivalente a \$135.000.00 por metro cuadrado; no obstante, el justo precio comercial del inmueble vendido asciende a \$345.000.00 por metro cuadrado, "*... pues la última venta reciente sobre otro inmueble aledaño y limítrofe al inmueble, o sea, perteneciente a la misma zona, ascendió a un valor unitario de \$ 345.000 por metro cuadrado. Dicha negociación consta en la escritura pública No. 5078 del 28 de agosto de 2003 de la Notaría Sexta de Bogotá que contiene la venta de la misma sociedad a Inversiones la (sic) Bastilla S.A., y en la cual se establece precisamente el valor del precio comercial justo, o sea, (sic) un corto lapso de cinco meses posteriores a la venta cuestionada por la sociedad vendedora al IDU en que el precio por metro cuadrado se redujo a una cifra de \$ 135.000, o sea, una diferencia de \$210.000 frente al justo precio del metro cuadrado en el inmueble ...*" (fl. 2, C. 1); por tal razón, el IDU debe pagar el mayor valor del justo precio.

**2.3.-** El 23 de noviembre de 2003 se adelantó una audiencia de conciliación que resultó fallida.

## **3.- Fundamentos de derecho.-**

La demanda invocó los artículos 1947 del Código Civil, la Ley 80 de 1993 y la Ley 640 de 2001.

## **4.- La actuación procesal.-**

Por auto del 10 de marzo de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó la notificación personal de la providencia al Director del IDU y al Ministerio Público; además, dispuso la fijación en lista del negocio y reconoció personería al apoderado de la parte demandante (fl. 9, C. 1).

Dentro del término de fijación en lista, la apoderada del Instituto de Desarrollo Urbano contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y, en cuanto a los hechos, aceptó algunos como ciertos y negó tal connotación a otros (fls. 12 y 13, C. 1).

Propuso las excepciones que denominó: *"IMPROCEDENCIA DE LESIÓN ENORME EN EL PRECIO CONVENIDO PARA LA ENAJENACION ENTRE LA DEMANDANTE CON EL IDU"* y *"LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACION VOLUNTARIA REALIZADO POR EL IDU"* (fl. 13, C. 1).

Sostuvo que la acción rescisoria por lesión enorme no es procedente en los contratos de compraventa de bienes inmuebles celebrados al amparo de la Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, pues, en tales casos, el negocio está ligado a una finalidad de utilidad pública y social *"... que impide que el bien objeto del contrato pueda ser devuelto a su dueño original ..."* (fl. 14, C. 1); además, en estos eventos, la entidad pública está obligada a pagar *"... únicamente el precio que determina el IGAC o las entidades que cumplan sus funciones ..."* (fl. 14, C. 1).

## **5.- Los alegatos de primera instancia.-**

**5.1.-** La parte actora solicitó que se accediera a las pretensiones de la demanda, pues dentro del proceso se demostró que, para 2003, año de la negociación, el justo precio del inmueble objeto de la compraventa era de \$880'205.190.98 y el precio que recibió el vendedor fue de \$417'182.400.00, luego, la entidad demandada debe ser condenada al pago de la diferencia, es decir, \$463'023.390.98.

Consideró que la objeción que, por grave error, formuló la apoderada de la entidad demandada contra el dictamen pericial rendido en el proceso no fue acreditada en el proceso y, por ende, no está llamada a prosperar (fls. 127 a 129, C. 1).

**5.2.-** La apoderada del IDU solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda, pues, en su opinión, la demandante no puede pretender un reconocimiento económico adicional, con ocasión del contrato de compraventa, alegando situaciones generadas por su propia voluntad o que por lo menos no objetó al momento de celebrar el contrato de compraventa.

Añadió que, si la demandante no estaba conforme con el precio ofrecido por el IDU, pudo negarse a celebrar el contrato y discutirlo en el proceso de expropiación.

Consideró que la actuación de la parte demandante contradice el postulado de la

buena fe que debe gobernar el tráfico jurídico (fls. 116 a 118, C. 1).

**5.3.-** El Procurador Judicial guardó silencio.

#### **6.- La sentencia recurrida.-**

Mediante fallo del 26 de abril de 2006, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "B" puso fin a la controversia, en primera instancia, negando las pretensiones de la demanda.

El Tribunal encontró acreditados los presupuestos de demanda en tiempo y legitimación en la causa por activa y por pasiva.

Puntualizó algunos aspectos relacionados con la lesión enorme, como fenómeno jurídico, para señalar que en este caso (fl. 138, C. Consejo):

"... la pretensión está encaminada al ajuste del precio recibido por la venta del inmueble, lo cual sería viable si la Sociedad (sic) demandante hubiese probado que el precio del contrato era inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vendía, circunstancia que no se presentó en tanto que el contrato fue suscrito con el cumplimiento del procedimiento administrativo establecido al efecto y que el valor del inmueble (sic) determinado por la Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria, no fue desvirtuado por la Sociedad (sic) demandante, puesto que el avalúo rendido en este proceso (sic) obrante a folios 48 a 91 del cuaderno principal, no tiene entidad probatoria suficiente para demostrar que el precio pagado por el inmueble era inferior al 50% o más de su valor real".

Uno de los Magistrados aclaró su voto, por cuanto, en su opinión, dentro del trámite de adquisición de bienes inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, previsto en los artículos 9 a 38 de la Ley 9ª de 1989, el precio de la negociación no es libre y no puede ser fijado al arbitrio de las partes y, por consiguiente, no es procedente la rescisión por lesión enorme, pues tal figura no opera en las ventas hechas por "*... ministerio de la justicia ...*" (fl. 141, C. Consejo).

#### **7.- El recurso de apelación.-**

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación, dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento jurídico (fl. 143, C. Consejo), con miras a obtener la revocatoria de la sentencia de primera instancia y a conseguir la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

El recurrente insistió en que el dictamen pericial, *"... que es plena prueba en el juicio y que se rindió debidamente con los fundamentos, investigaciones y consideraciones consignadas por la perito ..., contrariamente a lo expresado en la sentencia apelada si (sic) contiene un estudio del avalúo del inmueble y lo determina para la época de Marzo (sic) de 2003 y aún para la fecha del avalúo inicial del inmueble..."* (fl. 151, C. Consejo).

Añadió que el dictamen pericial demuestra que el precio pactado era menor a la mitad del justo precio del bien inmueble en \$45'840.990.00, para el año 2003.

Sostuvo que, a la fecha de interposición del recurso de apelación, el valor del metro cuadrado en la zona donde se halla el inmueble enajenado asciende a \$460.000.00, pues forma parte del centro comercial Santa Fé.

Por otra parte, consideró que el planteamiento del Magistrado que aclaró su voto en la decisión de primera instancia es equivocado, pues *"... no es posible aceptar que en un contrato de venta de un inmueble en el cual participe el estado (sic) no se produzca Lesión (sic) Enorme (sic), o sea, que el precio impuesto por la Administración (sic) Pública (sic) es incuestionable y no admite la acción de Lesión (sic) Enorme (sic) consagrada en este caso a favor del vendedor, produciendose (sic) así una desigualdad o desequilibrio contractual e irreparable todo lo cual pugna con los principios constitucionales"* (fl. 152, C. Consejo).

## **8.- El traslado para alegar en segunda instancia y el concepto del Ministerio Público.-**

Por auto del 18 de mayo de 2007 se corrió traslado a la partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que emitiera su concepto.

**8.1.-** La demandada reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en los alegatos de conclusión de primera instancia, en cuanto sostuvo que dentro del proceso no está acreditado que el precio pagado por el bien fuera inferior a la mitad del justo precio del inmueble, para la fecha de la enajenación (fls. 160 y 161, C. Consejo).

**8.2.-** La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la sustentación del recurso de apelación, referidos a que el dictamen rendido dentro del proceso, el cual, en su sentir, constituye plena prueba, concluye que el precio que el IDU pagó a la demandante por el inmueble vendido es inferior al 50% del justo precio, pese a lo cual el Tribunal de primera instancia desechó indebidamente la experticia (fls.162 a 164, C. Consejo).

**8.3.-** El Ministerio Público guardó silencio.

## CONSIDERACIONES

### I. La competencia.-

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 26 de abril de 2006, por cuanto la cuantía del proceso fue estimada razonadamente en \$700'000.000. Para la época de interposición de la demanda<sup>1</sup>, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción contractual cuya cuantía excediera la suma de \$51'730.000.00<sup>2</sup>, monto que, como se puede observar, se encuentra ampliamente superado. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

### II.- Valoración de la prueba.-

1.- El 10 de marzo de 2003, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- y Construcciones Mudejar S.A. –en liquidación- otorgaron la escritura pública 0472 en la Notaría Novena del Círculo de Bogotá, por medio de la cual la citada sociedad transfirió, a título de venta, “... con destino a la obra *INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO ‘TRANSMILENO’ CORRESPONDIENTE A LA TRONCAL AUTOPISTA NORTE, a favor del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO ...*” (fl. 6 vto, C. 2), el derecho de dominio de un área de terreno de 3.090.24 m<sup>2</sup>, delimitado en el registro topográfico 22513C, que se segrega de un predio, en mayor extensión, ubicado en la calle 183 46-96 de Bogotá, identificado con la cédula catastral 009133242500000000 y folio de matrícula inmobiliaria 50N-20338583 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá –zona norte-, cuyos linderos aparecen en el citado instrumento público.

En la cláusula tercera de la escritura de compraventa quedó estipulado que “... *El precio total y único de la zona de terreno que se transfiere es la suma de CUATROCIENTOS DIECISIETE MILLONES CIENTO OCHENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$417'182.400.00) MONEDA CORRIENTE ...*” (fl. 9, C. 2), el cual fue determinado con fundamento en el “... *avalúo ... 2300-229-22513-2000 Revisión (sic) C de Octubre*

<sup>1</sup> 20 de enero de 2004.

<sup>2</sup> Artículo 2º del Decreto 597 de 1988.

(sic) de 2.001, elaborado por la CAMARA DE LA PROPIEDAD RAIZ, LONJA INMOBILIARIA, suma esta (sic) que se pagará con cargo al presupuesto del **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO** según certificados de Reserva (sic) Presupuestal (sic) números 2859 y 2860 del 28 de noviembre de 2001 expedidos por la Dirección Técnica Financiera" (fl. 9, C. 2).

En la cláusula cuarta, atinente a la forma de pago, se lee (fls. 9 y 10, C. 2):

"**EL COMPRADOR** se obliga a pagar el precio anteriormente estipulado de la siguiente manera: **a)** un primer contado por el ochenta por ciento (80%) del precio total, o sea la cantidad de **TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS (\$333.745.920.00) MONEDA CORRIENTE**, suma que se cancela de la siguiente manera: **TRESCIENTOS DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS DIECIOCHO MIL CUATROCIENTOS VEINTE PESOS (\$318.618.420.00) MONEDA CORRIENTE**, a la sociedad CONSTRUCCIONES MUDEJAR S.A. EN LIQUIDACION, y, **QUINCE MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$15.127.500.00) MONEDA CORRIENTE**, a la Subdirección Técnica de Operaciones del IDU, los cuales declara recibidos a entera satisfacción **b)** Un segundo contado o saldo por el veinte por ciento (20%) o sea la cantidad de **OCHENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS (\$83.436.480.00) MONEDA CORRIENTE**, los cuales serán cancelados dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que **LA VENDEDORA** haga entrega al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, de las dos primeras copias de la Escritura Pública debidamente registrada, junto con el certificado de Tradición (sic) y Libertad (sic) actualizado donde aparezca el Instituto de Desarrollo Urbano como propietario, previo trámite de la orden de pago.

"**PARÁGRAFO PRIMERO:** Teniendo en cuenta que al 17 de mayo de 2002, día en que fue suscrito el otrosí modificatorio de la promesa de compraventa 097 del 21 de noviembre de 2001, el predio ubicado en la calle 183 No. 46-96 y Avenida Carrera 13No183-35/65/95 ..., presentaba una deuda por concepto de valorización (Beneficio Local – Acuerdo 48 de 2001) de **SESENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS DOS MIL SEISCIENTOS PESOS (\$68.202.600) MONEDA CORRIENTE**, cuya facturación tiene corte a 20 de mayo de 2002, esta suma será descontada directamente por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO del segundo contado ...".

En la cláusula séptima quedó constancia de que el terreno objeto de la compraventa fue entregado al IDU el 28 de noviembre de 2001, según consta en el acta de recibo DTDP 8000-121, copia de la cual fue protocolizada con la escritura pública de compraventa y obra a folio 18 vto, C. 2 del expediente.

2.- El avalúo "2300-229-22513-2000 Revisión C" de octubre de 2001, al que hace referencia la cláusula tercera de la citada escritura pública, fue elaborado por la

Cámara de la Propiedad Raíz – lonja inmobiliaria y milita en el proceso a folios 22 y 23 del cuaderno 1. Allí consta que los 3.090.24m<sup>2</sup> de terreno fueron valuados en un precio total de \$417'182.400.00, lo cual significa que el valor por metro cuadrado fue estimado en \$135.000.00.

Para llegar a la anterior conclusión, los valuadores tuvieron en cuenta: (i) la ubicación del predio en mayor extensión que tiene frente y acceso sobre la autopista norte, (ii) la normatividad contenida en la Resolución de Urbanismo 0328 del 11 de febrero de 1996, del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y (iii) para el estudio económico utilizaron métodos de mercado y residual, con base en tres modelos matemáticos de potencial de desarrollo, teniendo en cuenta la oferta del sector tanto de vivienda como de locales comerciales (fls. 22 y 23, C. 1).

El avalúo que se acaba de mencionar fue el resultado de la revisión de otros avalúos que, con anterioridad, se habían realizado respecto del terreno, los cuales estimaban el valor del metro cuadrado en \$110.000.00 y \$120.000.00, respectivamente (ver folios 224 a 29, C. 1).

3.- El 28 de agosto de 2003, Construcciones Mudejar S.A. -en liquidación- e Inversiones La Bastilla S.A. otorgaron la escritura pública 5078 en la Notaría Sexta de Bogotá, por medio de la cual la primera transfirió a la segunda, a título de venta, el derecho de dominio de un globo de terreno de 57.850 m<sup>2</sup> denominado La Cartuja – Área Útil, ubicado en la calle 185 45-03 y calle 183 46-96 de Bogotá, por un valor de \$20.000'000.000.00, identificado con cédula catastral 009133242500000000 y folio de matrícula inmobiliaria 50N-20338583 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá –zona norte-.

El globo de terreno objeto de la compraventa se halla ubicado en el mismo sector que el lote enajenado voluntariamente por la sociedad demandante al IDU (fls. 27 a 50, C. 2).

4.- A instancias de la parte actora, fue rendido en el proceso un dictamen pericial con el objeto de establecer el valor del metro cuadrado del bien que fue vendido al IDU y de esta forma determinar "... la diferencia o mayor valor del precio real del inmueble, frente al precio de venta al IDU" (fl. 5, C. 1).

Para el desarrollo de la experticia, la perito, luego de realizar la memoria descriptiva del bien, de determinar el área del terreno y de identificar las construcciones contiguas, señaló que en el lugar actualmente se halla la avenida San Antonio o calle 183, de la carrera 47 al occidente a desembocar a la autopista norte por el oriente.

En la parte referida al avalúo del bien dice (fl. 5, C. 3):

“Hechas por la suscrita las múltiples averiguaciones pertinentes al respecto, según se anunció y describió antes, y ante la inexistencia de información más concreta y completa en entidades públicas, que en su oportunidad se consideraron de importancia y pertinencia para el desarrollo del trabajo a realizar (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Personería de Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi) y privadas como la Lonja de Propiedad Raíz e Inmobiliarias (sic) de trayectoria reconocida, y teniendo en cuenta que la época en que se concretaron las negociaciones se realizó un avalúo por parte de una Inmobiliaria (sic) adscrita y reconocida por la Lonja de Propiedad Raíz, que reviste toda seriedad y responsabilidad, se procederá a establecer el valor del bien, actualizando el valor del metro cuadrado descrito en ese trabajo del año 2.001 –fecha de elaboración- (que corresponde a \$250.000.00 metro cuadrado) a 2.003 –fecha que se solicita en la demanda-.

“Para el efecto, se tendrán en cuenta los siguientes datos:

“Valor a actualizar: \$250.000.00

“I.P.C. a 2002=6.99

“I.P.C. a 2.003=6.49

...

“De acuerdo con lo anterior se tiene que el avalúo por metro cuadrado del inmueble para el año 2003, equivale a \$284.834.12.

“Así, los 3.090.24 metros cuadrados, tendrían en el año 2003 un valor de \$880.205.790.98”.

Lo anterior significa que, según el dictamen pericial, entre el valor pagado por el IDU y valor comercial del bien existe una diferencia por metro cuadrado de \$149.834.12, lo que se traduce en que el IDU pagó \$463'023.390.28 por debajo del valor comercial del bien (cuaderno 3).

### **III.- Oportunidad de la acción.-**

En anteriores oportunidades, la Sala de la Sección Tercera ha señalado que esta jurisdicción es competente para revisar la legalidad de los actos jurídicos que estén viciados de lesión enorme, siempre y cuando la ilegalidad resida en un contrato estatal y también ha dicho que la acción procedente para canalizar las pretensiones

tendientes a obtener la protección jurisdiccional de los vicios de tal raigambre es la de controversias contractuales, consagrada en el artículo 87 del C.C.A.

Así se desprende del siguiente pronunciamiento<sup>3</sup>:

"... la lesión enorme es hecho que, de ser cierto, sólo puede alegarse mediante el ejercicio de la acción contractual por rescisión del contrato de compraventa de inmueble por lesión enorme. En anterior oportunidad la Sala acudiendo al Código Civil explicó que (sic) cuando un contratista cree que el precio fijado en un contrato de compraventa no resulta ser objetivamente el real, debe utilizar la acción contractual (sic) la cual se manifiesta, por el aspecto en comento, en la pretensión principal o de rescisión del contrato o responsabilidad contractual por lesión enorme, la cual es posible de acuerdo con lo dispuesto en el C. C. A. (sic) pues su artículo 87, sobre la acción de controversias contractuales, no es restrictivo en cuanto su objeto al prever que se podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y 'que se hagan otras declaraciones y condenas'".

Por lo anterior, el término para el ejercicio oportuno de la acción es el consagrado en el artículo 136 (numeral 10) del C.C.A., según el cual:

"En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento".

En este caso, el contrato de compraventa fue celebrado el 10 de marzo de 2003 (ver numeral 2 de estas consideraciones) y la demanda fue promovida el 20 de enero de 2004, es decir, dentro del término de los dos (2) años consagrados por la norma transcrita, lo cual significa que la acción fue promovida oportunamente.

#### **IV.- Generalidades sobre la lesión enorme en la compraventa de bienes inmuebles.-**

El artículo 1947 del Código Civil señala que *"El vendedor sufre lesión enorme cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende, y el comprador a su vez sufre lesión enorme, cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella"*.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de abril de 2002, exp. 13.642. En el mismo sentido, ver sentencia del 24 de agosto de 2000, exp.12.850.

Del contenido de la norma en cita se deduce que la lesión enorme constituye un vicio objetivo que proviene de la desigualdad de las prestaciones a cargo de cada una de las partes del contrato<sup>4</sup>, vicios que soslayan los principios de equidad y de justicia que informan los contratos bilaterales, conmutativos y onerosos.

La lesión enorme supone que una de las partes del contrato es más débil que la otra, bien sea desde el punto de vista económico o como negociante y ello conduce a que se establezca una relación de obligación absolutamente desproporcionada, en contrapartida con la ventaja que la otra parte obtiene con el contrato<sup>5</sup>; no obstante, en nuestro ordenamiento jurídico carece de importancia cuál sea la causa o el móvil subjetivo que conduce al desequilibrio, pues la lesión se presenta como hecho objeto, cuando existe desbalance en el justo precio de la cosa, es decir, entre el punto de equilibrio de las prestaciones bilaterales<sup>6</sup> y el valor que se paga o se recibe por aquélla, de manera autónoma e independiente de las calidades de las partes contratantes.

Algunos doctrinantes sostenían que la lesión enorme constituía un vicio del consentimiento<sup>7</sup>, pero en la actualidad, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, se ha impuesto el criterio de que esa figura tiene fundamento en el equilibrio o equivalencia de las prestaciones mutuas que debe imperar en los contratos conmutativos, de suerte que la rescisión del contrato procede por haberse comprobado el desequilibrio en las prestaciones en proporción igual o superior a la establecida por el precitado artículo 1947 del Código Civil y no por la existencia de un vicio en el consentimiento.

Este criterio ha sido acogido por la jurisprudencia de esta Corporación, con fundamento en las tesis que, a este respecto, ha expuesto desde hace varios años la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>8</sup>.

En efecto, en sentencia del 24 de septiembre de 2000 (exp. 12.850), la Sala de la Sección Tercera de esta Corporación sostuvo:

La Sala es del criterio que en la ley colombiana la lesión enorme, como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, es un vicio objetivo del contrato, porque el mismo texto del artículo, en su comprensión jurídica, conduce al terreno de lo exógeno en relación con la voluntad de las partes y no al fuero endógeno o interno de éstas (el consentimiento); la ley expresa que la lesión enorme se produce o porque el precio

---

<sup>4</sup> PLANIOL Marcel y RIPERT Georges, *“traité élémentaire de droit civil”*. Colección Clásicos del Derecho, UNAM, México, 1996.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 10 de octubre de 1963.

<sup>7</sup> Posición que sostenía el tratadista Arturo Valencia Zea.

<sup>8</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 14 de octubre de 1976.

que recibe el vendedor es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende o porque el justo precio de la cosa que compra el comprador, al tiempo del contrato, es inferior a la mitad del precio que pagó por ella.

“De esos supuestos se infiere que la lesión enorme es vicio objetivo del contrato”.

Así, pues, para obtener el éxito de las pretensiones formuladas por la lesión enorme, basta probar la existencia del desequilibrio en las prestaciones del contrato, sin que sea necesario, entonces, acreditar que la voluntad se encontraba afectada por vicios del consentimiento.

Todo lo anterior supone que, vista de manera general, la figura de la lesión enorme está inspirada en los mismos postulados y valores jurídicos que informan la doctrina del equilibrio económico y financiero del contrato, sólo que, mientras en la primera, es decir, en la lesión enorme, el desequilibrio surge desde el mismo momento en que se estructura el *synallagma* o, lo que es lo mismo, desde que se celebra el contrato, en la segunda, es decir, en la doctrina del equilibrio económico y financiero el desbalance se presenta durante la ejecución de aquél; no obstante, es de anotar que los presupuestos para predicar la existencia de la lesión enorme y las consecuencias que de ella se derivan son bien distintas a las de la ruptura del equilibrio económico y financiero del contrato.

En efecto, la lesión enorme sólo se puede predicar respecto de ciertos actos y contratos que el ordenamiento jurídico consagra y en algunos casos se sanciona con la nulidad relativa o rescisión de los actos o contratos lesivos, como es el caso de la compraventa y permuta de bienes inmuebles –salvo que sean hechas por ministerio de la justicia- (artículos 1946, 1949 y 1958 del C.C.), la partición de bienes (artículo 1405 del C.C.) y la aceptación de una asignación sucesoral (1291 del C.C.) y en otros casos se sanciona con el simple reajuste del acto lesivo, como es el caso de la estipulación del interés en el mutuo (artículos 1601 y 2231 del C.C.), la estipulación de intereses en la anticresis (2466 del C.C.) y la cláusula penal (1601 del C.C.).

Por su parte, la ruptura del equilibrio económico y financiero, particularmente, del contrato estatal, se puede presentar, por regla general, en cualquier contrato bilateral, conmutativo, oneroso y de ejecución sucesiva (artículo 28 de la Ley 80 de 1993) y jamás da lugar a la rescisión o nulidad relativa del contrato, sino al restablecimiento económico o financiero que se ha visto alterado, a plenitud o a un punto de no pérdida, según el caso (artículo 5, numeral 1, ibídem).

Todo lo anterior significa que la lesión enorme, en tratándose de la compraventa de bienes inmuebles, da lugar, en principio, a solicitar la rescisión o anulación del contrato, como medida de excepción tendiente a conjurar la lesión patrimonial de “ultramitad” sufrida por uno de los contratantes (vendedor o comprador) <sup>9</sup> o a optar por complementar o reducir el valor al *justo precio* de la transacción, según el caso, en la forma dispuesta por el artículo 1948 del Código Civil<sup>10</sup>.

Pero, cualquiera sea la opción que resulte viable, deben coexistir los presupuestos que la Sección Tercera de esta Corporación ha identificado, así<sup>11</sup>: (i) que haya lesión en la proporción que establece el artículo 1947 del C.C., (ii) que se trate de contratos respecto de los cuales la ley lo admite (art. 1949 C. C.) y (iii) que no se trate de un contrato aleatorio.

Ahora bien, para la Sala no existe ninguna razón válida que impida que la lesión enorme se pueda presentar en los contratos de compraventa de bienes inmuebles adquiridos por razones de utilidad pública o de interés social, a través de la enajenación voluntaria, por alguna de las entidades a que se refiere el artículo 59 de la Ley 388 de 1997.

En efecto, la Ley 388 de 1997 (artículo 61<sup>12</sup>) sólo establece un procedimiento para la enajenación voluntaria. Particularmente, señala: (i) cómo se debe determinar el precio

---

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil Sentencia del 16 de julio de 1993.

<sup>10</sup> “El comprador contra quien se pronuncia la rescisión podrá, a su arbitrio, consentir en ella, o completar el justo precio con deducción de una décima parte; y el vendedor, en el mismo caso, podrá a su arbitrio consentir en la rescisión, o restituir el exceso del precio recibido sobre el justo precio aumentado en una décima parte.

“No se deberán intereses o frutos sino desde la fecha de la demanda, ni podrá pedirse cosa alguna en razón de las expensas que haya ocasionado el contrato”.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, sentencia del 15 de marzo de 2001, exp. 14415.

<sup>12</sup> “**Artículo 61.-** Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9 de 1989:

“El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-Ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno.

“El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica.

“La forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta.

“Cuando de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago del precio podrán provenir de su participación.

“La comunicación del acto por medio del cual se hace la oferta de compra se hará con sujeción a las reglas del Código Contencioso Administrativo y no dará lugar a recursos en vía gubernativa.

“Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa.

de la adquisición que, por cierto, no puede rebasar unos límites, por ser la adquirente una entidad de derecho público, (ii) la forma de pago del bien inmueble, (iii) el modo de realizar la comunicación de la oferta de compra y (iv) la obligatoriedad de proceder a la expropiación del bien, cuando transcurrido el plazo previsto en la misma norma no haya acuerdo formal (contrato de promesa), para la enajenación voluntaria.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta importante precisar que ninguna disposición impide que se pueda presentar –se insiste– el fenómeno de la lesión enorme en este tipo de negociaciones. Todo lo contrario, la norma en cita lo que permite ver es que el mismo legislador fijó los derroteros para determinar el justo precio, serio y real del bien objeto de la negociación, lo cual no es obstáculo para que, en caso de que se produzca lesión enorme en la proporción indicada por el ordenamiento jurídico, bien sea porque la entidad pública pague más o menos del 50% del precio comercial determinado por los peritos valuadores (precio justo) o bien sea porque el avalúo resulte equivocado en detrimento de los intereses subjetivos de cualquiera de las partes.

Una interpretación distinta sería contraria a los postulados de equidad y justicia que inspiran el artículo 58 de la Constitución Política, el cual protege el derecho a la propiedad privada, inclusive, en los casos de expropiación judicial o administrativa, al prever que ésta procederá previo el pago de una indemnización (salvo en los eventos contemplados en el artículo 59 *ibídem*) y, en este caso, sin perjuicio de la acción contencioso administrativa que resulte procedente, para cuestionar hasta el precio.

En ese orden de ideas, si el constituyente protege al administrado frente al desmedro patrimonial que pueda sufrir el afectado por el pago de un valor inferior al justo precio en los casos de expropiación administrativa, con mayor razón la protección se extiende a los casos de enajenación voluntaria; por consiguiente, en estos casos también

---

“No obstante lo anterior, durante el proceso de expropiación y siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva, será posible que el propietario y la administración lleguen a un acuerdo para la enajenación voluntaria, caso en el cual se pondrá fin al proceso.

“Los inmuebles adquiridos podrán ser desarrollados directamente por la entidad adquirente o por un tercero, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.

**“Parágrafo 1°.-** Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización; según sea del caso.

**“Parágrafo 2°.-** Para todos los efectos de que trata la presente Ley el Gobierno Nacional expedirá un reglamento donde se precisarán los parámetros y criterios que deberán observarse para la determinación de los valores comerciales basándose en factores tales como la destinación económica de los inmuebles en la zona geoeconómica homogénea, localización, características y usos del inmueble, factibilidad de prestación de servicios públicos, vialidad y transporte”.

resultan aplicables las disposiciones referidas a la lesión enorme, contenidas en el capítulo XIII del título XXIII del Código Civil.

Resulta importante precisar, asimismo, que el hecho de que una entidad pública sea la adquirente del inmueble, por enajenación voluntaria, no significa que se halle exceptuada de respetar o exigir que se respete el equilibrio que debe existir entre el justo precio y el valor pagado por el bien, pues ninguna norma del ordenamiento jurídico lo impide.

De hecho, la prohibición del fenómeno de la lesión enorme en la compraventa está referida únicamente a la naturaleza y tipo de contrato (artículo 1949 del C.C.) y la única excepción que se consagra, en consideración a los sujetos que intervienen en el acto o contrato, está relacionada con la ventas que se realizan por "*ministerio de la justicia*", es decir, aquellas ventas forzosas que se realizan por decreto judicial. Y es elemental que así sea, pues en este tipo de actos es la misma ley la que permite que la venta sea realizada por un valor inferior al 50% del avalúo del bien (artículos 523 y 533 del C. de P.C.), pues el objetivo de tales tipos de ventas es permitir que el valor de los bienes sea reducido a dinero para satisfacer una obligación; pero, es importante precisar que ventas realizadas por "*ministerio de la justicia*" no es sinónimo de ventas en las cuales "*interviene una entidad pública*", como equivocadamente lo entendió –al parecer– el Magistrado que aclaró su voto frente al fallo de primera instancia.

Una interpretación de ese talente impediría que las entidades públicas pudieran reclamar la rescisión del contrato o el ajuste del precio del bien inmueble en los casos en que se produzca la lesión enorme, lo cual no tiene fundamento constitucional o legal.

Asimismo, es de anotar que la rescisión del contrato por lesión enorme sólo es procedente en los casos en que la naturaleza del fenómeno lo permita; pero, en el caso de la enajenación voluntaria, por causas de utilidad pública o de interés social no es permitida, en primer lugar, porque el interés particular que se pretende proteger con las nulidades relativas (rescisión) debe ceder ante el interés general que informa este tipo de negociaciones (artículo 58 de la Constitución Política) y, en segundo orden, porque sería materialmente imposible deshacer las obras públicas ejecutadas sobre los bienes adquiridos por tales causas (utilidad pública o interés social), para restituir el inmueble al vendedor, con el fin de devolver las cosas al estado primigenio, de modo que la única acción procedente en este caso es la encaminada a obtener el reajuste del precio, en la forma dispuesta por el artículo 1948 del C.C., tal como quedó anotado párrafos atrás.

**V.- Análisis del recurso.-**

Teniendo claro que a los contratos de compraventa celebrados como resultado de la enajenación voluntaria prevista en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 les son aplicables las reglas de la lesión enorme, procede la Sala a analizar si en este caso específico, se presentó el fenómeno.

El único medio de prueba que obra dentro del proceso para demostrar que existió un desequilibrio entre el justo precio del bien inmueble y el precio pagado por su adquisición es el dictamen pericial al que se hizo referencia en el numeral 4 de estas consideraciones.

No obstante, tal como lo señaló el Tribunal de primera instancia, la experticia carece de la virtualidad suficiente para acreditar el supuesto de hecho alegado por la parte actora, esto es, que el precio pagado por el IDU a Construcciones Mudejar S.A. –en liquidación- por la enajenación voluntaria del bien fue inferior a la mitad del justo precio de la cosa vendida.

En efecto, la experticia no hace cosa distinta que actualizar, con base en los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, el valor que arrojó el avalúo del bien inmueble practicado en octubre de 2001, por la Cámara de la Propiedad Raíz – Lonja Inmobiliaria, el cual sirvió de fundamento para determinar el precio de la negociación voluntaria que, finalmente, se concretó entre la parte demandante y la entidad demandada; sin embargo, tal operación no era ni es la idónea para determinar el justo precio del bien inmueble para el año 2003, pues la situación cambiante de la propiedad raíz, determinada por la ley de la oferta y de la demanda, por el desarrollo urbanístico del sector y por los ciclos económicos que atraviesa una economía en un momento determinado (auge, recesión, recuperación, depresión o crisis), hace que el precio fluctúe y, por tal razón, no siempre estará en constante crecimiento, como pareció entenderlo equivocadamente la perito.

Para determinar el justo precio del bien, la perito debió observar las reglas previstas en el atrás transcrito artículo 61 de la Ley 388 de 1997, el cual dice, entre otras cosas que el avalúo deberá tener en cuenta los criterios señalados por el Decreto reglamentario (1420 de 1998), el cual, a su turno, señala:

**“Artículo 22.-** Para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta por lo menos las siguientes características:

“A.- Para el terreno:

“1.- Aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma

"2.- Clases de Suelo (sic): urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección

"3.- Las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio

"4.- Tipo de construcciones en la zona

"5.- La dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte

"6.- En zonas rurales, además de las anteriores características deberá (sic) tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas.

"7.- La estratificación socioeconómica del inmueble".

Ninguno de tales parámetros tuvo en cuenta la auxiliar de la justicia para determinar el precio comercial del bien enajenado, pues, a pesar de que el perito enunció algunos de ellos en el dictamen, lo cierto es que lo único que hizo para determinar el precio del bien fue actualizar el precio fijado por la valuación anterior, sin tener en cuenta, siquiera, el precio de inmuebles contiguos.

Ahora bien, en sentir de la Sala, no sirve de parámetro válido para estimar el justo precio del inmueble enajenado el valor del metro cuadrado de la compraventa realizada el 28 de agosto de 2003 por Construcciones Mudejar S.A. -en liquidación- a Inversiones La Bastilla S.A. del globo de terreno denominado La Cartuja – Área Útil, contiguo al inmueble objeto de venta a favor del IDU (ver numeral 3 de estas consideraciones), pues nada permite pensar que el precio de esta última transacción fue el correcto y, que, por tanto, no estuviera por encima o por debajo del valor real por metro cuadrado del terreno.

En tales condiciones, la Sala no encuentra parámetro válido para declarar que el contrato de compraventa está viciado de lesión enorme.

**VI.-** No se impondrá condena en costas, porque la conducta de las partes no se enmarca dentro de las previsiones contempladas por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

## **FALLA:**

**Primero.- CONFÍRMASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera – Subsección "B") el 26 de abril de 2006.

**Segundo.-** Sin condena en costas.

**Tercero.-** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**