

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, tres (3) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 68001-23-31-000-2011-00874-02 (65.996)
Actor: JAVIER ALEJANDRO PRIETO PRADILLA Y OTROS
Demandados: MUNICIPIO EL PLAYÓN (SANTANDER)
Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA – CCA
Asunto: APELACIÓN DE SENTENCIA – OCUPACIÓN DE INMUEBLE

Síntesis del caso: la parte demandante pretende que se declare la responsabilidad patrimonial extracontractual del ente territorial demandado por la ocupación del inmueble denominado “La Esperanza” ubicado en la vereda La Naranjera en jurisdicción del municipio El Playón (Santander), identificado con la matrícula inmobiliaria número 300-58184. El tribunal de primera accedió parcialmente a las súplicas de la demanda y profirió condena en abstracto por concepto de perjuicio material en las modalidades de daño emergente y lucro cesante. Apela la parte demandante. Se modifica la decisión impugnada.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 17 de septiembre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Santander - Subsección de Descongestión (fls. 332 a 346 cdno. apelación) que resolvió:

“Primero. DECLARAR la responsabilidad del **Municipio El Playón**, por la ocupación de parte del inmueble de propiedad del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos, por las razones expuestas en este proveído

Segundo. CONDENAR en abstracto al **Municipio El Playón** **CONDENAR** a favor del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante en los términos indicados en la parte considerativa de esta providencia. Este perjuicio deberá liquidarse mediante trámite incidental de acuerdo a lo previsto en el artículo 178 del CCA y 137 del CPC, el cual deberá promoverse por el interesado dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia.

Tercero. DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por lo aquí considerado.

Cuarto. Dar cumplimiento a esta providencia en los términos de los Artículos 176, 177 y 178 del CCA.

Quinto. Sin costas en la instancia.

Sexto. Una vez en firme esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones en el Sistema Justicia Sigo XXI” (fls. 345 vto. y 346 cdno. apelación – negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 5 de septiembre de 2011, el señor Luis Alejandro Pradilla Cobos presentó demanda de reparación directa en contra del Municipio de El Playón con las siguientes pretensiones:

“PRIMERA.- Declarar administrativamente responsable al MUNICIPIO DEL PLAYÓN por los perjuicios materiales causados al señor LUIS ALEJANDRO PRADILLA COBOS, por ocupación de hecho del predio rural de su propiedad denominado finca LA ESPERANZA.

SEGUNDA.- Condenar en consecuencia, al MUNICIPIO DEL PLAYÓN, por la reparación del Daño (sic) ocasionado, a pagar al actor, o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material, objetivados y subjetivados, actuales y futuros, los cuales se estiman como mínimo en la suma de CATORCE MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.700.000.000.00), o conforme a lo que resulte probado dentro del proceso.

TERCERA.- La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del CCA y se reconocerán los intereses legales desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso, ordenando la indexación de los perjuicios.

CUARTA.- Que en consecuencia, se ordene cesar toda actividad perturbatoria del derecho de la posesión que tiene el señor LUIS ALEJANDRO PRADILLA como pleno propietario.

QUINTA.- Ordenar el lanzamiento por ocupación de hecho contra personas indeterminadas, del inmueble situado en el municipio del Playón, objeto de esta acción.

SEXTA.- De igual forma la Administración del MUNICIPIO DEL PLAYÓN proceda a restituir a su propietario el inmueble en iguales condiciones a las que ostentaban antes de proceder a la ocupación de hecho.

SÉPTIMA.- La parte demandada le dará cumplimiento a la sentencia,

Expediente 68001-23-31-000-2011-00874-02 (65.996)
Actor: Javier Alejandro Prieto Pradilla y otros
Reparación directa
Apelación de sentencia

en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA” (fls. 2 y 3 cdno. 1
– negrillas y mayúsculas sostenidas propias del original).

2. Hechos

Los fundamentos fácticos de la demanda son, en síntesis, los siguientes:

- 1) El señor Luis Alejandro Pradilla Cobos es propietario y poseedor de un área de 195.465 metros cuadrados del predio denominado “La Esperanza” ubicado en la vereda La Naranjera del municipio El Playón (Santander).
- 2) El 17 de diciembre de 2010, la administración municipal ocupó dos hectáreas del predio “La Esperanza” para la instalación de 70 familias perjudicadas por la ola invernal del año 2010.
- 3) El 21 de diciembre de ese año, el Comité de Prevención y Atención de Desastres adoptó como medida de emergencia la ocupación de hecho de dos (2) hectáreas de terreno del predio “La Esperanza” para la reubicación de 105 familias afectadas por la temporada invernal; ese mismo día se emitió un comunicado dirigido al demandante poniéndole en conocimiento la Resolución no. 415 de 21 de diciembre de 2010 a través de la cual se dispuso la ocupación inmediata y temporal del predio ubicado en la calle 6A no. 5- par identificado con cédula catastral no. 010000710001000 de propiedad del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos; sin embargo, el escrito fue enviado a la finca La Esperanza y no a la dirección de su residencia, por lo cual, solo hasta el 16 de junio de 2011 el demandante conoció la existencia de la referida resolución.
- 4) El 11 de enero de 2011, el alcalde del municipio de El Playón propició la ocupación del área total de la propiedad.
- 5) El valor de los perjuicios tasados por el municipio correspondió a la suma de dos millones de pesos (\$2.000.000), lo cual es irrisorio si se tiene en cuenta que la finca estaba destinada a su explotación económica y se pretendía ejecutar un proyecto de vivienda en el predio.

3. Posición de la entidad demandada

1) El Municipio de El Playón se opuso a las súplicas de la demanda¹ por considerar que la ocupación se ajustó al ordenamiento jurídico y que la actuación del ente territorial tuvo como propósito la protección de las personas afectadas por el fenómeno natural, asimismo, que no se aportó al proceso prueba que determine el valor de los perjuicios reclamados por el demandante.

Por otra parte, excepcionó *“la ilegitimidad de la acción por pasiva”* con base en que los hechos en que se fundamentó la demanda constan en unos actos administrativos revestidos del principio de legalidad.

4. La sentencia apelada

En sentencia del 17 de septiembre de 2015, el Tribunal Administrativo de Santander - Subsección de Descongestión declaró la responsabilidad patrimonial extracontractual del Municipio El Playón por la ocupación de parte del inmueble de propiedad del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos, consecuentemente, condenó en abstracto al municipio al resarcimiento de los perjuicios materiales en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (fls. 332 a 346 cdno. apelación), con fundamento en el siguiente razonamiento:

1) En el proceso se acreditó el daño por el cual se demandó, esto es, la ocupación del inmueble de propiedad del demandante denominado “La Esperanza” con el propósito de permitir la reubicación de 105 familias afectadas por la emergencia invernal.

2) La referida ocupación del inmueble fue propiciada por el municipio demandado con la expedición de la Resolución no. 415 de 2010, por medio de la cual declaró la emergencia suscitada por la ola invernal del año 2010 y dispuso la ocupación del predio por el término de un (1) año como medida encaminada a superar la contingencia presentada, sin embargo, fenecido el plazo la entidad no efectuó acciones tendientes a lograr la reubicación de los núcleos familiares lo que permitió el asentamiento definitivo de los ocupantes en el lote, de modo que la

¹ Folios 113 a 118 cdno. apelación.

responsabilidad patrimonial extracontractual del ente territorial se ve comprometida.

3) En cuanto a la indemnización de perjuicios, no existe bases probatorias suficientes e idóneas para proferir condena en concreto debido a que el dictamen practicado en el proceso no estableció el área ocupada por cuenta de la actuación del municipio, lo mismo que para determinar el valor del metro cuadrado de terreno promedió el área de reserva forestal con la zona ocupada; en consecuencia, se condena en abstracto al Municipio El Playón al pago de los perjuicios materiales en las modalidades de daño emergente y lucro cesante causados al demandante y fijó los parámetros² para su cálculo en el curso del trámite incidental previsto en el artículo 172 del CCA.

4) Finalmente, se deniegan las pretensiones encaminadas al lanzamiento por ocupación de hecho contra personas indeterminadas, así como también la restitución del terreno ocupado, sin lugar a emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las supuestas irregularidades de orden sustancial de la Resolución 415 de 21 de diciembre de 2010.

5. Recurso de apelación

El 6 de octubre de 2015, el extremo activo de la relación jurídico procesal (fls. 354 a 364 cdno. apelación) solicitó revocar los ordinales segundo y quinto de la decisión de primer nivel y, en su lugar, dictar condena en concreto y condenar en costas al municipio demandado con fundamento en los argumentos que se sintetizan a continuación:

² Los criterios determinados por el tribunal para el cálculo del daño emergente fueron los siguientes: *“Para establecer el daño emergente se deberá, dentro del trámite del incidente de liquidación de la condena, ordenar y practicar un dictamen pericial, para que expertos, con base en los elementos de prueba que obran en el expediente y la visita que realicen al predio La Esperanza, ubicado en el Municipio de El Playón, determinen: i) El área ocupada del terreno del predio La Esperanza, de propiedad del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos, por las familias afectadas por la emergencia invernal; ii) El valor del m2 del área de asentamiento; y, iii) Las cifras establecidas deberán actualizarse de haberse podido fijar con los precios de la época, para lo cual, se utilizarán los respectivos índices de precios al consumidor”*. (fl. 344 cdno. apelación)

Por su parte, en relación con el lucro cesante se ordenó reconocer el interés técnico que dejó de producir el valor histórico de la franja de terreno ocupada conforme las siguientes bases: *“i) El valor del m2 del área de asentamiento; ii) Para el reconocimiento de los intereses que pudo percibir el accionante, se tomará la fecha en la cual empezó la ocupación (21 de Diciembre de 2010) y hasta la fecha de la providencia que liquide el incidente de liquidación de perjuicios, y iii) Las cifras establecidas deberán actualizarse de haberse podido fijar con los precios de la época, para lo cual, se utilizarán los respectivos índices de precios al consumidor”* (fl. 345 cdno. apelación).

- 1) En el curso de la primera instancia se practicó un dictamen pericial del cual se corrió traslado a las partes por el término de tres (3) días, los cuales transcurrieron sin que los sujetos procesales lo objetaran ni solicitaran aclaración o corrección, es decir, aceptaron su contenido, por lo cual, *“... el referido dictamen al ser sujeto de contradicción se convirtió en plena prueba sobre la información que contiene referente al avalúo de los daños ocasionados en las modalidades de lucro cesante y daño emergente”* (fl. 357 cdno. apelación).
- 2) No es cierto el argumento del fallador de primer grado, según el cual en el dictamen pericial no se determinó el área ocupada por el asentamiento humano promovido por el municipio demandado, pues, en el numeral 3 de la experticia expresamente se señaló que la superficie afectada es de 46.556 metros cuadrados.
- 3) Tampoco es correcto afirmar que la experticia no es idónea para estimar el monto de los perjuicios causados al demandante por haber promediado el valor del metro cuadrado del área ocupada con aquella catalogada como de reserva forestal, pues, lo ocurrido fue que el perito en ejercicio de su labor técnica consideró diversas variables para establecer el monto del metro cuadrado del terreno afectado por la ocupación; en términos del recurrente *“No es pues difícil entender el planteamiento realizado por el auxiliar de la justicia en cuanto a la valoración dada al metro cuadrado de tierra, puesto que independientemente del valor de la reserva forestal, se fijó claramente el área ocupada por el asentamiento humano y su avalúo, de manera que se encuentra concretizado el perjuicio causado en la modalidad de daño emergente... y del cual se puede concretizar el lucro cesante...”* (fl. 358 cdno. apelación).
- 4) Se debe condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada porque su conducta fue dilatoria, en la medida que estuvo encaminada a desconocer el derecho del demandante, pues, pese a ordenar la ocupación del predio de forma temporal nunca tuvo interés en que se diera el desalojo, como tampoco en reconocer los perjuicios causados con su actuación.

6. Trámite procesal relevante en primera instancia

1) El 6 de octubre de 2015, el Municipio El Playón interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el cual fue declarado desierto en audiencia de conciliación celebrada por el tribunal de primera instancia el 26 de febrero de 2020 (fl. 554 cdno. apelación), decisión que cobró ejecutoria.

2) En la misma audiencia de conciliación, el *a-quo* reconoció como sucesores procesales del demandante Luis Alejandro Pradilla Cobos a los señores Claudia Patricia Jaimes González, en representación de Daniel Andrés Pradilla Jaimes, Mario Enrique Pradilla Jaimes y Paola Andrea Pradilla Jaimes; Luis Carlos Pradilla Navas, Ánderson Fabián Pradilla Díaz, Yurley Patricia Pradilla Díaz, María Hilda Díaz Acero, María Catalina Prieto Pradilla, Javier Alejandro Prieto Pradilla y José Mauricio Pradilla Navas (fl. 554 cdno. apelación).

7. Actuaciones en segunda instancia

1) Admitido el recurso el 10 de diciembre de 2020 (SAMAI índice 8), mediante proveído de 11 de julio de 2024 se corrió traslado para alegar de conclusión por el término común de diez (10) días, vencidos los cuales se surtió traslado al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días para que emitiera su concepto en caso de considerarlo pertinente (SAMAI índice 49).

2) Durante el término concedido los sujetos procesales se pronunciaron de la siguiente manera:

a) El apoderado de los sucesores procesales Ánderson Fabián Pradilla Díaz, Yurley Patricia Pradilla Díaz y María Hilda Díaz Acero reiteró los argumentos del recurso de apelación (SAMAI índice 54).

b) La apoderada de los sucesores procesales Daniel Andrés Pradilla Jaimes, Mario Enrique Pradilla Jaimes, Paola Andrea Pradilla Jaimes, Luis Carlos Pradilla Navas, José Mauricio Pradilla Navas, María Catalina Prieto Pradilla y Javier Alejandro Prieto Pradilla en sus alegaciones de cierre solicitó dictar sentencia en la que se condene en concreto al municipio El Playón, por cuanto con el dictamen pericial se probó el área del predio objeto de ocupación, así como también que

esta se extendió a la zona de reserva forestal del inmueble y, a su vez, requirió condenar en costas al municipio demandado (SAMAI índice 55).

c) Por su parte, el apoderado del ente territorial demandado adujo que las actuaciones del municipio El Playón atendieron a la necesidad suscitada por la temporada invernal y se ajustaron al marco normativo establecido en los Decretos 919 de 1989 y 4579 de 2010, por lo cual, debe revocarse la decisión de primera instancia habida cuenta que el daño por el cual se demandó no es antijurídico; en todo caso, señaló, de mantenerse la condena debe transferirse la titularidad del predio al municipio (SAMAI índice 57).

d) Finalmente, la representante del Ministerio Público en su concepto final solicitó confirmar la sentencia de primera instancia que condenó en abstracto al municipio demandado toda vez que, en su criterio, el dictamen pericial no permitía determinar certeramente el área ocupada por el ente territorial ni el valor del metro cuadrado; al propio tiempo, refirió que no es procedente condenar en costas al municipio debido a que su actuar procesal no fue temario ni representó un ejercicio abusivo del derecho de defensa (SAMAI índice 58).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) indemnización de perjuicios y, 3) condena en costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

Presentada la demanda en forma oportuna³, corresponde a la Sala determinar si, como lo solicita la parte recurrente, hay lugar a modificar la sentencia de primera

³ La ocupación temporal del inmueble denominado “La Esperanza” ocurrió el 17 de diciembre de 2010, por lo cual, el término de dos (2) años de que trata el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo para ejercer la acción jurisdiccional de reparación directa fenecía, en principio, el 18 de diciembre de 2012, de modo que la demanda presentada el 8 de septiembre de 2011 fue oportuna, incluso sin tomar en consideración la suspensión del término para accionar con ocasión del trámite de conciliación prejudicial (fls. 41 a 42 cdno. 1).

instancia para en su lugar proferir condena en concreto y condenar en costas al municipio El Playón.

El tribunal de primera instancia declaró la responsabilidad patrimonial extracontractual del municipio El Playón por los daños causados al demandante con ocasión de la ocupación del predio de su propiedad denominado “La Esperanza”, en consecuencia, a título de indemnización de perjuicios condenó en abstracto al ente territorial al pago del daño emergente y del lucro cesante los cuales se liquidarían mediante el trámite incidental previsto en el artículo 172 del Decreto 01 de 1984 (CCA). Apela la parte demandante para que con fundamento en las conclusiones del dictamen pericial se profiera condena en concreto y, a su vez, se imponga al demandado condena en costas.

La Sala modificará la sentencia de primera instancia, confirmará la decisión de condenar en abstracto al municipio demandado al pago de una indemnización por concepto de perjuicios materiales en las modalidades de daño emergente y lucro cesante, por cuanto el acervo probatorio resulta insuficiente para establecer el monto concreto de los perjuicios y ordenará que, una vez efectuado el pago de la condena, se realice la transferencia de la propiedad del inmueble al municipio El Playón conforme lo previsto en el artículo 220 del CCA, además, mantendrá la decisión de no condenar en costas al ente territorial en tanto que no se advierte conducta temeraria o constitutiva de mala fe en la actuación procesal que ejerció.

2. Indemnización de perjuicios

2.1 Cuestión previa

1) Como punto de partida, inicia la Sala por precisar que de conformidad con lo previsto en el artículo 328 del Código General del Proceso⁴ la competencia funcional del superior se encuentra limitada por los argumentos expuestos por el apelante, es decir, por las referencias argumentativas y conceptuales que formula

⁴ Aplicable al presente asunto en atención a que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia fue interpuesto el 6 de octubre de 2015.

contra la decisión cuestionada, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio en los casos previstos por la ley; además, el juez de segunda instancia no podrá hacer más gravosa la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente ligados con ella.

En ese aspecto, es importante señalar que en la sentencia primera instancia se encontró probada la responsabilidad patrimonial extracontractual del municipio demandado por la ocupación permanente del inmueble de propiedad del demandante, aspecto que lógicamente no fue cuestionado ni objeto de reproche o censura en la apelación interpuesta por el extremo activo del litigio, quien funge como apelante único en este proceso, puesto que el recurso interpuesto por el municipio fue declarado desierto en sede de la primera instancia, por ende, debe precisarse que el presente juicio está limitado a revisar la indemnización de perjuicios en abstracto fijada en la sentencia impugnada y a analizar la procedencia de imponer condena en costas al ente territorial demandado.

De otra parte, advierte la Sala que si bien en la Resolución no. 415 de 21 de diciembre de 2010 el ente territorial demandado ordenó la ocupación inmediata y temporal por el término de tiempo no superior a un (1) año del predio de propiedad del demandante y determinó como indemnización de perjuicios la suma de dos millones de pesos (\$2.000.000), lo cierto es que en el proceso se acreditó que vencido ese plazo la ocupación del inmueble se mantuvo al punto que en el expediente no hay noticia de que la misma haya cesado.

2.1 Daño emergente

1) En la sentencia de primera instancia se condenó al municipio demandado al pago de una indemnización por concepto de daño emergente y lucro cesante en favor del extremo demandante, sin embargo, el tribunal consideró que en el proceso no existían elementos de juicio que ofrecieran bases objetivas idóneas y suficientes para fijar un monto de condena en concreto, debido a que el dictamen pericial practicado no estableció con claridad el área de la ocupación del inmueble atribuible al ente territorial demandado ni su correcta valuación porque promedió el valor del terreno ocupado con el de la reserva forestal, por tal razón, el *a quo*

dispuso que mediante el trámite incidental se definiera, de un lado, la extensión del lote “La Esperanza” ocupada por las familias afectadas por la ola invernal y, de otro, el valor del metro cuadrado de esa área debidamente actualizada con el IPC en caso de lograrse su valuación con los precios vigentes para la época de los hechos.

2) Por otra parte, el extremo activo del litigio impugnó la sentencia de primera instancia para que esta Corporación fije de manera específica el valor de la indemnización de perjuicios con fundamento en el dictamen pericial obrante en el proceso; en consecuencia, con el propósito de desatar el cargo de la apelación resulta necesario valorar el acervo probatorio en orden a determinar si en el presente caso es procedente dictar sentencia en concreto por concepto de daño emergente.

3) En esa dirección, evidencia la Sala que por Resolución no. 415 de 21 de diciembre de 2010 el municipio de El Playón dispuso la ocupación inmediata y temporal, por un término de tiempo no superior a un (1) año, de la totalidad del predio de propiedad del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos ubicado en la calle 6ª no. 5- par, identificado con cédula catastral no. 010000710010000 y con una extensión superficial de 1 hectárea y 2.864 metros cuadrados, con el propósito de permitir la reubicación de 105 familias damnificadas por la emergencia invernal; además, fijó la suma de dos millones de pesos (\$2.000.000) por concepto de indemnización de perjuicios (fls. 36 a 39 cdno. 1).

4) El tribunal de primer nivel en auto del 14 de noviembre de 2014 (fls. 144 a 146 cdno. 1) decretó como prueba la realización de una inspección judicial⁵ en el inmueble denominado “La Esperanza” situado en la vereda La Naranjera para cuya práctica comisionó al Juzgado Promiscuo del Municipio El Playón, asimismo, ordenó que en esa diligencia se designara un perito para que determinara los siguientes aspectos:

- *La existencia de la propiedad.*
- *La invasión del demandado y el área que ocupa.*
- *El valor del inmueble.*
- *El valor de los frutos civiles o arrendamientos que genere o pueda generar el inmueble ocupado.*

⁵ Prueba solicitada de forma conjunta por la parte actora y la entidad demandada.

- El número de familias que en la actualidad ocupan el predio.
- Las construcciones que se han realizado, indicando si su carácter es temporal o definitivo.
- El valor de los perjuicios que se hayan generado de todo tipo.
- Tasar el valor de las actividades de demolición, remoción de escombros, limpieza y recuperación de la capa vegetal destruida, con el fin de retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de que tuviera lugar la ocupación del hecho por parte del Municipio del Playón.
- Valor de la hectárea en el predio ocupado. (fl. 145 cdno. 1)

5) El 11 de diciembre de 2014, el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón llevó a cabo una inspección judicial al predio rural denominado “La Esperanza” ubicado en la vereda La Naranjera en comprensión territorial del municipio El Playón (Santander), en el acta de la diligencia se consignaron las características del predio en los siguientes términos: *“se trata de un predio ubicado en la zona rural urbana del municipio de El Playón Santander, de aproximadamente 20 hectáreas, el predio es de topografía irregular y por el pasa la quebrada la naranjera, en la actualidad el predio, no en su totalidad, se encuentra invadido por aproximadamente 412 familias”* (fl. 201 cdno. 1); a su vez, sobre el objeto de la inspección se indicó lo siguiente:

“En cumplimiento de la comisión conferida se constató que en el municipio del Playón, en la Vereda La Naranjera, se encuentra ubicado el predio denominado Finca La Esperanza, parte en la zona urbana otra en la zona rural, que se identifica con la matrícula Inmobiliaria no. 30058184 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga. En el predio encontramos la casa de la finca al ingresar por la vía a la quebrada la naranjera una casa de habitación que según se nos informa era la casa destinada a la vivienda de los administradores de la finca y almacenamiento de cosechas, actualmente ocupada por la señora BLANCA YAMILE ACEVEDO y su familia, a continuación encontramos una invasión conformada aproximadamente por 412 viviendas construidas en materiales como cemento, bloque, tabla, o lonas, tejas de Eternit o zinc, y dos viviendas en construcción. Se trata de viviendas multifamiliares, la gran mayoría de ellas en precarias condiciones. Las viviendas cuentan con servicios públicos de electricidad, agua y alcantarillado provisional. Las vías de acceso al predio son de tierra, así como también las vías internas y caminos del área invadida” (fl. 201, cdno. 1).

De otro lado, en esa sesión de la diligencia la parte demandante solicitó recibir el testimonio del señor Orlando Pabón Niño en atención a que su declaración versaba sobre los hechos de la inspección, el juzgado comisionado accedió a esa petición, pero, dispuso que el testimonio sería practicado luego de que se presentara el dictamen pericial; por último, le concedió al perito evaluador

designado de la lista de auxiliares de la justicia el término de diez (10) días para que rindiera la experticia encomendada.

6) El 15 de enero de 2015, el auxiliar de la justicia Eliseo Ramírez Jaimes aportó al proceso el dictamen pericial decretado en el auto de pruebas del 14 de noviembre de 2014⁶, cuyas conclusiones se transcriben a continuación:

“1.- LA EXISTENCIA DE LA PROPIEDAD:

Se trata de un predio denominado La Esperanza ubicado en la Vereda La Naranjera del Municipio de El Playón, con matrícula inmobiliaria número 300-58184. Tiene un componente rural y otro urbano, donde la parte urbana ocupada consta de 4 hectáreas con 6.556 m2, y la parte rural que está determinada como zona de reserva forestal tiene un área de 3 hectáreas con 4.335 m2, para un área total del predio de 8 hectáreas con 0.891 m2. Cuyos linderos se encuentran consignados en la escritura pública número 260 de fecha 07 de septiembre de 1957 otorgada en la Notaría segunda del Círculo de Bucaramanga, los cuales coinciden con el levantamiento topográfico realizado en compañía del topógrafo Julio H. Garzón L., durante visita al predio en el mes de diciembre del año 2014, el cual se adjunta.

Cuenta con excelentes opciones para urbanizar por estar cerca a acometidas eléctricas de media tensión, red matriz de acueducto y alcantarillado

2.- LA INVASIÓN DEL DEMANDADO Y EL ÁREA QUE OCUPA:

La invasión por parte del demandado está localizada dentro del casco urbano de La población de El Playón. Tiene un componente rural y otro urbano, donde la parte urbana ocupada consta de 46.556 m2, y la parte rural que está determinada como zona de reserva forestal tiene un área 34.335 m2, para un área total del predio de 80.891 m2.

3.- EL VALOR DEL INMUEBLE:

Para determinar el valor del predio se tuvo en consideración los siguientes aspectos:

- a) Ubicación: el área ocupada forma parte del casco urbano del pueblo, por lo tanto el valor del suelo se valora por metro cuadrado.*
- b) El área del asentamiento humano es totalmente plana.*
- c) La proximidad a la carretera principal que conduce a la Costa atlántica.*
- d) La escasa disponibilidad de terrenos urbanizables en el sector.*
- e) El predio cuenta con servicio de energía eléctrica y abastecimiento de agua provisional a través de mangueras.*

⁶ Por auto del 20 de abril de 2015 (fl. 280 cdno. 1), el tribunal de primera instancia corrió traslado a los sujetos procesales del dictamen pericial, el término concedido transcurrió sin que las partes se pronunciaran.

- f) La zona de reserva forestal con que cuenta.
- g) Es uno de los mejores terrenos urbanizable del municipio, por su localización privilegiada y su topografía plana.
- h) Se promedió el valor del m2 del área del asentamiento con el área de la reserva forestal, para sacar un valor único del m2 de la totalidad del terreno.

El valor del avalúo es de:

1 m2	=	\$ 200.000.00
46.556 m2 asentamiento humano	=	\$ 9.311.200.000.00
34.335 m2 Reserva forestal	=	\$ 6.867.000.000.00
80.891 m2	=	\$16.178.200.000.00

DIEZ Y SEIS MIL CIENTO SETENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$16.178.200.000.00) MONEDA CORRIENTE.

ARRENDAMIENTOS DEJADOS DE RECIBIR

Se tiene en cuenta para este avalúo el valor por hectárea de terreno en arriendo para el año 2010 con un incremento anual de acuerdo al IPC.
El valor considerado se calcula usando el método comparativo de acuerdo con la oferta y demanda y valores indagados para alquiler de terrenos vecinos y de similares características.

AVALÚO	
Año 2010	por mes de diciembre \$4.190.000
Año 2011.....	de enero a diciembre \$52.155.444
Año 2012	de enero a diciembre \$53.427.582
Año 2013	de enero a diciembre \$54.464.077
Año 2014	de enero a diciembre..... \$56.457.462
Año 2015	por el mes de enero \$4.940.388

TOTAL ARRIENDOS DEJADOS DE RECIBIR: DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$225.634.953)

NÚMERO DE FAMILIAS QUE OCUPAN EL PREDIO:
El predio invadido está siendo ocupado actualmente por 523 familias de acuerdo al censo que realice en compañía de la Señora Janeth González, miembro de la Junta de acción comunal asentamiento temporal primero de junio.

CONSTRUCCIONES EXISTENTES:
El asentamiento que ocupa actualmente el predio se denomina **Asentamiento Temporal primero de Junio**, compuesto por ocho manzanas distribuidas así:
(...)
Total viviendas de carácter definitivo: Cien (100)
Total viviendas de carácter temporal: Cuatrocientos veintitrés (423)

VALOR PERJUICIOS GENERADOS

Los perjuicios ocasionados por la ocupación los valoro en DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$225.634.953) POR CONCEPTO DE ARRIENDOS DEJADOS DE RECIBIR y OCHENTA MILLONES DE PESOS POR CUENTA DE EXPLOTACIÓN DEL BOSQUE NATIVO.

TOTAL PERJUICIOS: TRESCIENTOS CINCO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$305.634.953).

VALOR PARA RECUPERAR EL PREDIO

Demoler construcciones y retiro de escombros \$6.000.000
Arado de terreno, abonada, siembra de pasto y reposición de cercas \$16.000.000

TOTAL RECUPERACIÓN OBRAS: VEINTIDÓS MILLONES DE PESOS (\$22.000.000)

VALOR POR HECTÁREA DEL PREDIO OCUPADO

En la zona se avalúa a razón de DOS MIL MILLONES (\$2.000.000.000) LA HECTÁREA” (fls. 204 a 211, cdno. 1 – negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

7) El 20 de enero de 2015, el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón (Santander) reanudó la inspección judicial para la cual fue comisionado, en esa oportunidad practicó el testimonio del señor Orlando Pabón Niño quien se identificó como el representante legal de la Junta de Vivienda Comunitaria Primero de Junio, en su relato manifestó que en el predio existían cuatrocientas doce (412) viviendas residenciales y un número aproximado de quinientos (500) núcleos familiares, y que desde el inicio del asentamiento se le informó a la comunidad que las edificaciones debían ser construidas para una ocupación temporal, no obstante, que algunos de los residentes decidieron construir fachadas en material sin contar con el permiso de las autoridades municipales; al propio tiempo, anotó que la ocupación fue proyectada por el término de un año, pero, que para ese momento el asentamiento continuaba sin que se tuviera conocimiento acerca de una posible fecha para su desocupación (fls. 244 a 246 cdno. 1).

8) Adicionalmente, en el curso de la primera instancia de este proceso se recibieron las declaraciones de los señores Cecilia Celis de Fernández⁷, Carmen Rosa Patiño⁸ y José Domingo Fernández⁹, quienes coincidieron en sostener que

⁷ Folios 155 a 156 cdno. 1.

⁸ Folios 157 a 158 cdno. 1.

⁹ Folios 159 a 160 cdno. 1.

el 17 de diciembre de 2010 el predio de propiedad del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos fue ocupado de hecho por disposición del alcalde municipal de la época para la ubicación de varias familias afectadas por la temporada invernal; respecto del área ocupada, el testigo José Domingo Fernández aseveró que el asentamiento humano ocupaba, aproximadamente, 4 a 5 hectáreas.

9) En relación con el fondo de la controversia, recuerda la Sala que la parte demandante en su recurso de apelación defendió la idoneidad y pertinencia del dictamen pericial practicado en el proceso, por lo cual, solicitó su valoración probatoria y aplicación para proferir una condena en concreto en el presente asunto; sustentó su manifestación en el hecho de que durante el término de traslado de la pericia las partes no formularon solicitudes de aclaración o complementación como tampoco objetaron su contenido por estar afectado de error grave, ausencia de pronunciamiento que, en su criterio, revela su conformidad con lo concluido y lo convierte en plena prueba del perjuicio padecido por el extremo activo; asimismo, sostuvo que en el dictamen se estableció el área objeto de la ocupación y se determinó el valor del metro cuadrado tomando en consideración las características del inmueble, incluyéndose dentro de estas la zona de reserva forestal.

10) En orden a desatar los cargos de la alzada, es preciso destacar que la prueba pericial resulta procedente para verificar aquellos hechos que interesen al proceso, es decir, que tengan relación con el objeto del litigio y que por su naturaleza requieren de especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos; en consecuencia, este medio de prueba deberá apreciarse y valorarse de conformidad con las reglas de la sana crítica de manera conjunta con los demás elementos de convicción válida y oportunamente decretados y practicados en el proceso, así como también, deberá evaluarse por el juez la claridad, exhaustividad, firmeza, precisión y la calidad de los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones de la experticia.

11) Igualmente, la normativa procesal que regula la materia establece que los sujetos procesales podrán controvertir la prueba técnica mediante la formulación de solicitudes de complementación y aclaración e incluso mediante la objeción por error grave, así como también solicitar la práctica de un nuevo dictamen con el propósito de desvirtuar el contenido del primero; sin embargo, el hecho de que las

partes del proceso no hagan empleo de estas facultades legales no implica, indefectiblemente, que la prueba técnica deba ser aceptada irrestrictamente por el juez ni que se anule el deber que le asiste de apreciación y ponderación integral del acervo probatorio para fundar la decisión de mérito que en derecho le corresponde adoptar.

12) En esta línea, del análisis del compilado probatorio que obra en este proceso coincide la Sala con la primera instancia en que el dictamen pericial practicado en el proceso no reviste la fuerza de convicción necesaria para establecer, válida y fundadamente, el área objeto de la ocupación ni el valor del metro cuadrado del predio denominado “La Esperanza” objeto de ocupación por causa atribuible al municipio demandado, aspectos que truncan la posibilidad de proferir una condena en concreto como lo reclama el extremo recurrente, especialmente si se tiene en cuenta lo siguiente:

a) En primer lugar, respecto del área objeto de la ocupación, el dictamen pericial no define con claridad y contundencia si el asentamiento de los grupos familiares damnificados por la emergencia invernal del año 2010 se concentró exclusivamente en la parte urbana del predio “La Esperanza” o si se extendió al componente rural definido en el dictamen como de reserva forestal; por el contrario, las conclusiones del auxiliar de la justicia son confusas en su redacción¹⁰, pues, aunque en principio pareciera que la ocupación solo afectó la zona urbana, lo cierto es que al momento de tasar los perjuicios incluyó una suma por concepto de explotación del bosque nativo, circunstancia que genera duda acerca de la porción específica del inmueble que real y específicamente fue afectada de manera definitiva por la ocupación propiciada por la entidad demandada.

La imprecisión, ambigüedad y falta de claridad del dictamen son tan evidentes que, incluso en los alegatos de conclusión presentados en el curso de esta instancia por los dos apoderados de los sucesores procesales del demandante contienen versiones contradictorias sobre el área del bien que consideran

¹⁰ En el dictamen se señaló: “La invasión por parte del demandado está localizada dentro del casco urbano de La población de El Playón. Tiene un componente rural y otro urbano, donde la parte urbana ocupada consta de 46.556 m², y la parte rural que está determinada como zona de reserva forestal tiene un área 34.335 m², para un área total del predio de 80.891 m²”.

acreditada como ocupada con la experticia, al punto que el abogado de los señores Ánderson Fabián Pradilla Díaz, Yurley Patricia Pradilla Díaz y María Hilda Díaz Acero refirió que con la prueba técnica se definió que al momento de la inspección judicial el asentamiento humano ocupaba el área urbana del predio con una extensión de 46.556 m², pero, que con el transcurrir del tiempo se extendió a todo el inmueble, al paso que la apoderada judicial de los sucesores procesales Daniel Andrés Pradilla Jaimes, Mario Enrique Pradilla Jaimes, Paola Andrea Pradilla Jaimes, Luis Carlos Pradilla Navas, José Mauricio Pradilla Navas, María Catalina Prieto Pradilla y Javier Alejandro Prieto Pradilla argumentó que con el dictamen pericial se probó que la ocupación afectó todo el predio, incluida la zona de reserva forestal.

b) En segundo término, en el dictamen pericial se expuso que para determinar el valor del metro cuadrado del referido inmueble se consideraron factores como su ubicación, condiciones topográficas y geográficas, la proximidad a la vía principal, la disponibilidad de los servicios públicos de energía y de abastecimiento de agua provisional, lo mismo que la existencia de una zona de reserva forestal; sin embargo, en el desarrollo de la experticia no se explicó ni justificó la razón técnica o metodológica por la cual se promedió el área urbana con el área de reserva forestal con el fin de fijar un único valor del metro cuadrado del terreno, circunstancia que, como lo advirtió la primera instancia, resta fuerza suasoria al dictamen para acreditar, con idoneidad, precisión y suficiencia el monto de los perjuicios reclamados por la parte actora.

13) Así las cosas, para la Sala el dictamen carece de idoneidad técnica, y por tanto, de la necesaria fuerza de convicción, en tanto que, al promediar el valor del metro cuadrado correspondiente al área urbana con el de la zona de reserva forestal desconoció la naturaleza heterogénea de los componentes del predio, cuyas diferencias en cuanto a usos permitidos, restricciones normativas y condiciones de aprovechamiento inciden de manera directa en la determinación de su valor comercial, razón por la cual no resulta metodológicamente acertado establecer un valor unificado para efectos indemnizatorios, máxime cuando el perito no ofreció justificación alguna que sustente dicho procedimiento.

14) De este modo, como los argumentos del recurso de apelación no resultan jurídicamente atendibles debe confirmarse la condena en abstracto fijada por la primera instancia, en tanto que los criterios señalados para establecer el *quantum* de los perjuicios en el trámite incidental no fueron objeto de reproche o censura y esta Subsección los encuentra acertados.

15) De otro lado, advierte la Sala que en la sentencia de primera instancia se omitió ordenar la transferencia de la propiedad del inmueble al municipio El Playón, por lo cual, en los términos del artículo 220 del CCA se dispondrá que una vez efectuado el pago de la correspondiente condena se registre la sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria número 300-58184 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (Santander), para que obre como título traslativo de dominio.

2.2 Lucro cesante

De otra parte, como ya se indicó en precedencia, en la sentencia impugnada igualmente se condenó en abstracto al municipio demandado al pago de una indemnización por perjuicio material en la modalidad de lucro cesante, representada en una suma equivalente al interés técnico que habría generado el valor histórico de la franja de terreno ocupada entre la fecha de inicio de la ocupación y aquella en que se profiera la providencia que resuelva el incidente de liquidación de la condena, suma que, a su vez, deberá actualizarse conforme el índice de precios al consumidor aplicable para el respectivo período.

Al respecto, el extremo demandante, quien actúa como apelante único en el presente asunto, solicitó que se dicte condena en concreto con fundamento en el dictamen pericial practicado en el proceso, punto sobre el cual debe advertirse que dicha petición no está llamada a prosperar, pues, como se explicó en el acápite anterior, del acervo probatorio no es posible establecer, con la certeza y suficiencia requeridas, el área del predio objeto de la ocupación ni su valor comercial, circunstancias que impiden la fijación concreta del monto indemnizatorio y, circunstancias que conducen a confirmar la decisión de primer nivel en este punto de la controversia objeto de examen.

3. Condena en costas

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 –que modificó el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo¹¹ determina que solo habrá lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado con temeridad o mala fe dentro del proceso.

En su recurso de apelación la parte demandante solicitó condenar en costas al municipio demandado por haber sido vencido en juicio, sumado al hecho de que su actuación fue dilatoria, pues, en su parecer, desde el inicio del proceso desconoció el derecho del actor al plantear que debía asumir la carga que se le impuso para beneficiar a la población afectada por la temporada invernal.

Contrario a lo sostenido por el extremo activo del litigio en su recurso de apelación, la Sala no advierte que la conducta procesal desplegada por el municipio El Playón haya sido dilatoria, obstructiva, encaminada a entorpecer el desarrollo normal del proceso o contraria a los deberes de las partes, tampoco representó un ejercicio abusivo del derecho, sino que, se limitó a ejercer los mecanismos procesales para ejercer su derecho de contradicción y defensa, por lo tanto, no se impondrá condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Modifícase la sentencia proferida el 17 de septiembre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Santander - Subsección de Descongestión, la cual queda así:

***“Primero. DECLARAR** la responsabilidad patrimonial extracontractual del municipio de El Playón, por la ocupación de parte del inmueble denominado “La Esperanza” identificado con matrícula inmobiliaria no. 300-58184 de propiedad del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos, por las razones expuestas en este proveído.*

¹¹ Norma procesal aplicable al presente asunto por corresponder al estatuto procesal vigente al momento de instaurarse la demanda.

Segundo. CONDENAR en abstracto al Municipio El Playón al pago de los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante en favor de los sucesores procesales del señor Luis Alejandro Pradilla Cobos, en los términos indicados en la parte considerativa de esta providencia.

Este perjuicio deberá liquidarse mediante trámite incidental de acuerdo a lo previsto en el artículo 172 del CCA, el cual deberá promoverse por el interesado dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 220 del Código Contencioso Administrativo, se transfiere la propiedad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria no. 300-58184 en favor del municipio de El Playón (Santander). Por tal motivo, una vez efectuado el pago de la correspondiente condena, regístrese la sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria número 300-58184 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, para que obre como título traslativo de dominio.

Tercero. DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por lo aquí considerado.

Cuarto. Dar cumplimiento a esta providencia en los términos de los Artículos 176, 177 y 178 del CCA.

Quinto. Sin costas en la instancia.

Sexto. Una vez en firme esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones en el Sistema Justicia Sigo XXI”.

2º) Abstiénese de condenar en costas en esta instancia procesal.

3º) Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las respectivas constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente

(firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Presidente de Subsección

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.