

DOCUMENTOS ALLEGADOS POR ENTIDAD PUBLICA - Se tienen como documentos auténticos / APORTACION A UN PROCESO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR PARTE DE LA ENTIDAD PUBLICA - Se tienen como documentos auténticos. Principio de la bona fide. Confianza legítima

El Consejo de Estado ha señalado que de acuerdo con el principio de la bona fide, cuando se solicita a una entidad pública que aporte a un proceso un determinado acto administrativo, se tiene la confianza legítima que lo allegará conforme a las exigencias normativas y, por lo tanto, debe tenerse como un documento auténtico porque se espera de la Administración que aporte copias fidedignas respecto de sus originales.

NOTA DE RELATORIA: Consultar sentencia de 28 de abril de 2010, exp. 18168

CELEBRACION DE PROMESA DE COMPRAVENTA - Municipios Asociados del Valle de Aburrá MASA y Empresa de Transporte Masivo del Valle del Aburrá Limitada ETMVA / CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Promesa de compraventa / CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Cumplimiento de prestaciones

Se cumplieron las prestaciones del convenio interadministrativo, en relación con la obligación de regular las relaciones entre las dos entidades respecto a las fajas de terreno que MASA poseía en calidad de activos recibidos del ICEL, de conformidad con el artículo 1 de la ley 13 de 1971- y cuyo incumplimiento es el que se controvierte en este proceso; puesto que en la demanda ninguna inconformidad se planteó sobre la obligación que asumió la ETMVA de canalizar el río. Lo anterior se fundamenta en la suscripción de la promesa de compraventa, la entrega de los predios, el otorgamiento de la escritura pública y su registro en la Oficina de Instrumentos Públicos, así como en el pago del precio.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Celebración de contrato y compraventa de predios / DECLARACION DE EXISTENCIA DE CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Se declara probada la excepción de pago frente a predios / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO - Convenio interadministrativo / INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO INTERADMINISTRATIVO - No se configuró / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO - Improcedencia de declararlo resuelto y concluido

Los peritos concluyen que los lotes relacionados en el informe –casi todos coincidentes con los que enuncia la demanda- estaban ocupados por el METRO y eran de propiedad de MASA - y que sobre los lotes a que se refería el contrato interadministrativo suscrito en 1986 el METRO cumplió la obligación de adquirirlos. Así las cosas, la Subsección comparte la decisión del a quo, que declaró probada la excepción de pago frente a estos predios, teniendo en cuenta que obran las órdenes de pago de las fajas o zonas objeto de dicho convenio. De esta manera, no tiene razón el actor al pretender que se declare el incumplimiento del contrato suscrito el 4 de noviembre de 1986, porque lo pactado se cumplió, por lo menos hasta la fecha de presentación de la demanda, cuando aún estaban en ejecución algunas obligaciones, a juzgar por lo que señaló la comunicación del Gerente Técnico del Metro, en enero 21 de 1992: "... esta firma ha construido hasta la fecha... el 55% del total de la canalización en el sector citado." Adicionalmente, y por la razón anotada, la Sala insiste en que tampoco accederá a la segunda pretensión de la demanda, porque la ETMVA no incumplió el contrato interadministrativo -cuya existencia se declarará en esta providencia. (...) tampoco se accederá a la pretensión tercera, esto es, que se declare "... resuelto y concluido

[sic] por incumplimiento de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda, el contrato en cuanto hace a la prestación de acordar definitivamente los términos y condiciones de adquisición de las zonas o fajas de terreno, adyacentes, paralelas [sic] y recuperadas del antiguo lecho o cauce del Río Medellín, (...) porque se demostró que el METRO cumplió sus obligaciones en el convenio.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Celebración de contrato y compraventa de predios / COMPRAVENTA DE PREDIOS - Entidad pagó valor de los predios pero ocupó inmuebles no acordados dentro del contrato / PRETENSIONES DE LA DEMANDA - Unas de naturaleza contractual y otras de naturaleza extracontractual

El METRO no solo ocupó los lotes adquiridos sino otros, que no pagó -la entidad ni siquiera se defiende demostrando su pago, sino sólo el de los primeros-. (...) surge de plano que de las pretensiones de la demanda unas tienen naturaleza contractual, porque sus fundamentos provienen de la relación del negocio antes suscrito -sin importar para estos efectos si deben o no prosperar-: como la primera, que busca la declaración de existencia del contrato interadministrativo; la segunda, que pretende la declaración de incumplimiento del contrato; y la tercera, que aspira a que se resuelva el negocio jurídico-. Sin embargo, la pretensión cuarta -numeral 1.4. de las pretensiones- pide la restitución de los inmuebles descritos en la demanda; y la quinta -equivocadamente numerada con el mismo número 1.4- solicita el pago de los perjuicios materiales -daño emergente y lucro cesante-. No obstante, se advierte, con apoyo en la prueba pericial practicada y en la valoración de la prueba documental aportada, que los lotes de terreno objeto de discusión en este proceso no son los mismos que fueron objeto del contrato interadministrativo, porque estos fueron adquiridos con escritura de compraventa y pagados oportunamente por la ETMVA, de lo cual hay constancia en el proceso. En cambio, los lotes descritos en la demanda, según concluyeron los peritos, son terrenos distintos, pero en todo caso de propiedad de MASA, y ocupados por la ETMVA, de manera que para la Sala esta pretensión no tiene naturaleza contractual sino extracontractual, es decir, que su causa no proviene del contrato interadministrativo sino de las actuaciones materiales de la parte demandada, de allí que su estudio no se gobierna por la acción que se ejerció.

ACUMULACION DE PRETENSIONES - De naturaleza contractual y extracontractual. Defecto procesal / ACUMULACION DE PRETENSIONES - Naturaleza jurídica. Sustento jurídico / ACUMULACION DE PRETENSIONES CONTRACTUALES Y EXTRA CONTRACTUALES - Se deciden en el mismo proceso ordinario. Prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental. Reiteración jurisprudencial

Pese a este defecto procesal, que para el tribunal administrativo fue causa suficiente para declarar la excepción de indebida acumulación de pretensiones, porque se solicitó la restitución y pago de unos bienes "... ocupados por causa diferente a la supuesta tenencia con origen contractual, que no logra acreditarse en el libelo", la Sala considera que tiene razón el apelante cuando se lamenta de que si bien no había razón para condenar al METRO al pago de los bienes adquiridos en el convenio interadministrativo, porque la entidad los pagó - afirmación que supone que la entidad apelante admite que los lotes del convenio no ofrecen discusión-, no debió negar las demás pretensiones, porque se demostró que el METRO ocupó otros terrenos de propiedad de MASA, sin pagarlos, y sin que aquella entidad desconozca el hecho. Para la Sala este razonamiento tiene un fundamento jurídico irrefutable, por dos razones

fundamentales: i) porque el art. 82 del CPC. establece que se pueden acumular pretensiones en una misma demanda si: a) el juez es competente para conocer de todas ellas, requisito que se cumple en el caso sub iudice, porque tanto en primera como en segunda instancia el Tribunal Administrativo de Antioquia como el Consejo de Estado conocían de los dos procesos –en primera y segunda instancia- si las pretensiones contractuales y extracontractuales se hubieran propuesto de manera independiente; b) que las pretensiones no se excluyan, lo que se cumple en el caso sub iudice, puesto que entre las pretensiones contractuales formuladas y las extracontractuales planteadas no se anula su contenido, si se accediera a aquellas y/o a estas; y c) porque el procedimiento judicial para estudiar las pretensiones contractuales y las extracontractuales es el mismo: el ordinario –arts. 206 y ss. CCA.-. En estos términos, en el caso concreto, que no se extiende como una regla general a cualquier forma de acumulación de pretensiones contractuales y extracontractuales –porque en cada evento el juez debe hacer el análisis pertinente-, las pretensiones formuladas –contractuales y extracontractuales- se podían estudiar y decidir en el mismo proceso ordinario, tal y como lo plantea el apelante en su recurso, y en contra de lo que decidió el a quo.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 82 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 206 SS

NOTA DE RELATORIA: Sobre acumulación de pretensiones de naturaleza contractual y extracontractual, consultar sentencia de 3 de mayo de 2007, exp. 16209

ACUMULACION DE PRETENSIONES CONTRACTUALES Y EXTRACONTRACTUALES - No procede la excepción de indebida acumulación de pretensiones. Prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental

La aplicación imperativa del art. 228 de la CP. también conduce a la misma conclusión, porque ordena: “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.” En virtud de la instrucción que esta norma impone a la administración de justicia, según la cual “prevalecerá el derecho sustancial” sobre el procedimental, resulta imposible para la Sala decretar la excepción de indebida acumulación de pretensiones –si en gracia de discusión no procediera en el caso concreto; pero ya se analizó que sí- porque se afectaría grave e inconstitucionalmente el acceso a la administración de justicia, puesto que haciéndose prevalecer un principio procesal sobre el sustancial, sin razón justificada, se dejarían de resolver pretensiones indemnizatorias que no se oponen a las pretensiones contractuales planteadas en la misma demanda, cuando los hechos esbozados -sobre los cuales se defendió el demandado- son claros y fueron objeto de la etapa probatoria pertinente para demostrar su existencia, así como la manera en que presentaron. Actuar así rendiría culto desmedido a la forma sobre el fondo, que de ninguna manera se opone a la administración de justicia, porque no se varía la causa petendi del proceso –que siempre ha sido la ocupación de varios inmuebles, sin pagar su precio-, ni se sorprende a la parte desconociendo su derecho a la defensa, pues la causa de la demanda ha sido la misma desde que empezó el proceso. En el caso concreto nada de esto se advierte, pues los hechos de la demanda fueron claros, así como los de la contestación; y también las pruebas pedidas y decretadas se enfocaron en la

discusión de la causa petendi trabada por las partes: el incumplimiento de un contrato y también la falta de pago de unos terrenos o lotes ocupados por el METRO –bien identificados por sus linderos-.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 228

ACUMULACION DE PRETENSIONES CONTRACTUALES Y EXTRACONTRACTUALES - Inmodificabilidad de la causa petendi. Inexistencia de la indebida acumulación de pretensiones / ACUMULACION DE PRETENSIONES CONTRACTUALES Y EXTRACONTRACTUALES - Se debe resolver de fondo

Que el actor considerara que la causa petendi provenía de un contrato y no de un hecho, no desdibuja la causa petendi sino el mecanismo judicial a través del cual se tramitó el proceso. Es decir, que la causa del proceso sigue siendo la misma, desde la demanda y su contestación: el incumplimiento de un contrato y la ocupación de terrenos no pagados por el invasor. Que estuvieran amparados en un contrato o no, de ninguna manera elimina, cambia o muta la razón de ser de la demanda –causa petendi-, y por eso el demandado pudo y debió decir en este proceso si los predios que hicieron parte del contrato y los que no hicieron parte de el los ocupó y pagó o no. Ampararse en la excepción de indebida escogencia de la acción es una burla a la justicia material, pues quien invadió debe pagar lo invadido y sus efectos dañinos, sobre todo cuando claramente se lo plantean en la demanda, que antojadizamente elude contradecir en estos aspectos. (...) No cabe duda que el Consejo de Estado no es inferior a la tesis que incluso la Corte Suprema de Justicia ya aplica, y en estos términos, la Sala revocará la declaración de prosperidad que hizo el tribunal de la excepción de indebida escogencia de la acción, y por eso estudiará -a continuación- la indemnización que el METRO pagará a MASA, porque se demostró la ocupación de los terrenos de su propiedad.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá, DC., agosto ocho (8) de dos mil doce (2012)

Radicación número: 05001-23-24-000-1991-06230-01(20346)

Actor: MUNICIPIOS ASOCIADOS DEL VALLE DE ABURRA -MASA-

Demandado: EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA. -TREN METROPOLITANO-

Referencia: APELACION SENTENCIA CONTRACTUAL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por Municipios Asociados del Valle de Aburrá -MASA- contra la sentencia proferida el 22 de enero de 2001, por el Tribunal Administrativo de Antioquia-Caldas-Chocó, Sala de Descongestión -fls. 479 a 496, cdno. ppal.-, que resolvió:

“PRIMERO: **NEGAR** las súplicas de la demanda”.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Municipios Asociados del Valle de Aburrá –en adelante MASA- interpuso demanda, en ejercicio de la acción contractual, contra la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada –en adelante ETMVA o METRO o METRO DE MEDELLÍN-, con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones –fls. 257 y ss., cdno. 1-:

“1.1.

“Declárese la **existencia** de un contrato interadministrativo celebrado entre las **entidades de derecho público, Municipios Asociados del Valle de Aburra M.A.S.A. y la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra Limitada**, por cuya virtud, aquella contrató con ésta, por delegación, la construcción de las **obras públicas** ordenadas por ley 13 de 1.971, referentes a la canalización, protección, defensa y rectificación del Rio Medellín que fueren necesarias para acometer la construcción, de las obras del Tren Metropolitano, de conformidad con las siguientes bases:

(...)

“1.2

“Declárase que la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda, con fecha enero 30 de 1.991, **incumplió** el contrato celebrado con Municipios Asociados del Valle de Aburrá M.A.S.A., al no convenir los términos y condiciones de adquisición de las zonas o fajas de terreno, adyacentes, paralelas y recuperadas del antiguo lecho o cauce del Rio Medellín, Sector Norte entre el puente “El Mico” y el Municipio de Bello, y las demás zonas necesarias para las obras del Tren Metropolitano, dentro de éstas, las situadas en el Sector Sur, Puente de la Calle 10- Aguacatala, según los planos y requerimientos de construcción de las obras del Tren Metropolitano, identificadas por sus características en pretensión posterior, y al romper unilateral e injustificadamente las conversaciones tendientes a su definición y al **argumentar posesión de las zonas, esto es, desconocer la calidad de señor y dueño de nuestro mandante;**

“1.3

“Declárase, **resuelto y concluido** [sic] por incumplimiento de la **Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda**, el contrato en cuanto hace a la prestación de acordar definitivamente los términos y condiciones de adquisición de las zonas o fajas de terreno, adyacentes, paralelas [sic] y recuperadas del antiguo lecho o cauce del Rio Medellín, Sector Norte entre el puente “El Mico” y el Municipio de Bello, y las demás zonas que fueren necesarias para las obras del Tren Metropolitano, dentro de éstas, las situadas en el Sector Sur, Puente de la Calle 10 - Aguacatala, identificadas por sus características en la pretensión siguiente, según los planos y requerimientos de construcción de las obras del Tren Metropolitano, [sic] y al romper unilateral e injustificadamente las conversaciones tendientes a su definición y **argumentar posesión de las zonas, esto es, desconocer la calidad de señor y dueño de nuestro mandante;**

“1.4

“Y, en consecuencia de la terminación del contrato por incumplimiento, solicito se **restituyan las cosas al estado anterior**, y de consiguiente, **ordénese** a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda, dentro del término de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del fallo, la restitución de las zonas de terreno cuya tenencia recibió de mi mandante, determinadas así:

“A

“SECTOR NORTE

“1.4.1. **Lote número uno (1)**, plano OCM-DO-012, faja de terreno, ubicada en el Municipio de Medellín, Sector Antiguo Puente Acevedo, de forma irregular y localizado en la margen izquierda del Rio Medellín aguas abajo, con un área de 370,48 M2... Matrícula inmobiliaria 001-5006731, escritura pública número 2.572 del 3 de junio de 1.988 otorgada en la Notaría Sexta del Círculo de Medellín.

“1.4.2. **Lote número dos (2)**, faja de terreno, situado en el Municipio de Bello, de forma aproximadamente triangular y localizada en la margen derecha del rio Medellín aguas abajo, con un área de 1.737,21 M2... Matrícula inmobiliaria No. 001-5006732, escritura pública número 2.572 del 3 de junio de 1.988 otorgada en la Notaría Sexta del Círculo de Medellín.

“1.4.3. **Lote número cuatro (4)** plano TM-4/B-3 y 4, faja de terreno, ubicada en el Municipio de Bello, de forma irregular y que se encuentra en la margen izquierda del Rio Medellín aguas abajo, con un área de 23.991,11 mtrs [sic]... Matrícula Inmobiliaria No. 001-5006734, escritura pública número 2.572 del 3 de junio de 1.988 otorgada en la Notaría Sexta del Círculo de Medellín.

“1.4.4. **Lote terreno número cinco (5)**, faja de terreno ubicada en el Municipio de Bello, de forma irregular, y que se encuentra en la margen izquierda del Rio Medellín aguas abajo, con un área de 44.139,44 mts 2... Matrícula Inmobiliaria No. 001-5006735, escritura pública número 2.572 del 3 de junio de 1.988 otorgada en la Notaría Sexta del Círculo de Medellín.

“1.4.5. **Lote número seis (6)**, faja de terreno, localizada en el Municipio de Bello de forma irregular y que está situada en la márgen [sic] izquierda del Rio Medellín, aguas abajo, con un área de 2.563,21 mts 2... Matrícula Inmobiliaria No. 001-5006736, escritura pública número 2.572 del 3 de junio de 1.988 otorgada en la Notaría Sexta del Círculo de Medellín.

“B

“SECTOR PUENTE DE LA CALLE 10-AGUACATALA

“1.4.6. **Lote de terreno con extensión de 1.323,00 M2, plano Mayo de 1.964.** Localización: -Como punto de partida para facilitar la localización del predio en el terreno se tomará la intersección del lindero Sur con el lindero Occidental (placa central del Rio Medellín) del lote de mayor extensión... Matrícula inmobiliaria No. 001-0018763, escritura pública 586 del 30 de marzo de 1.973 otorgada en la Notaría Octava del Círculo de Medellín.

“1.4.7. **Lote de terreno con extensión de 10.084 M2, plano de agosto de 1.952 de la Sección Administrativa de Valorización del Municipio de Medellín.** Este predio hace parte de uno de mayor extensión con área de 14.788,8384 M2, situado en la ciudad de Medellín, fracción de El Poblado... Matrícula inmobiliaria No. 001-0402288, escritura pública 2864 del 19 de diciembre de 1.986 de la Notaría 16 del Círculo de Medellín.

“1.4.8. **Lote de terreno con extensión de 3.954,00 M2, plano de agosto de 1.952 de la Sección Administrativa de Valorización del Municipio de Medellín.** Hace parte de uno de mayor extensión situado en el Municipio de Medellín, fracción de El Poblado, margen derecha del Rio Medellín, Sector Barrio Cristo Rey y puente Monumental... El inmueble de mayor extensión tiene por matrícula inmobiliaria la No. 001-0395989, escritura pública 2864 del 19 de diciembre de 1.986 de la Notaría 16 del Círculo de Medellín.

“1.4.9. **Lote de terreno con extensión de 2.294 M2, plano del Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico de Enero de 1.964.** Hace parte de otro de mayor extensión, ubicado en la margen izquierda y derecho del canal del Rio Medellín, paraje denominado Guayabal, Sector Puente Envigado, Barrio Cristo Rey, con un área de 7.029,87 V2 o sea 4.499,11 M2... El predio de mayor extensión tiene por Matrícula inmobiliaria la No. 001-0395993, escritura pública 2864 del 19 de diciembre de 1.986 de la Notaría 16 del Círculo de Medellín.

“1.4.10. **Lote de terreno con extensión de 1.802,00 M2, plano del 3 de noviembre de 1.955 del Instituto de Aprovechamiento**

de Aguas y Fomento Eléctrico; hace parte de uno de mayor extensión, situada en esta ciudad, Sector Puente Envigado, Barrio Cristo Rey, sobre la margen derecha del canal del Rio Medellín, con área aproximada de 13.634,50 V2 o sean [sic] 8.726,08 M2... El predio de mayor extensión tiene la matrícula inmobiliaria No. 001-0355990, escritura pública 2864 del 19 de diciembre de 1.986 de la Notaría 16 del Círculo de Medellín.

“1.4.11. Lote de terreno con extensión de 1.166,00 M2, plano del 3 de noviembre de 1.955 del Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico; hace parte de uno de mayor extensión, situado en esta ciudad, Sector Puente Envigado, Barrio Cristo Rey, sobre la margen derecha del canal del Rio Medellín, con área aproximada de 8.498,04 V2 o sean [sic] 5.438,74 M2... El predio de mayor extensión tiene la matrícula inmobiliaria No. 001-0402286, escritura pública 2864 del 19 de diciembre de 1.986 de la Notaría 16 del Círculo de Medellín.

(...)

“1.4. (sic)¹

“Condénase a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda a indemnizar y pagar la totalidad de los daños y perjuicios materiales, incluidos daño emergente y lucro cesante, ocasionados a Municipios Asociados del Valle del Aburrá M.A.S.A., con su incumplimiento, en la cuantía que resulte de las bases probadas en el proceso.

“Dentro de la indemnización se incluirán los intereses de las sumas de dinero resultantes que junto con aquéllos se pagarán en pesos de valor constante.

“1.5. (sic)²

“Condénese en costas a la entidad demandada.”

¹ La demanda repite el numeral 1.4., cuando debió ser 1.5.

² Este numeral debió corresponder al 1.6., pero el error anterior condujo a este otro.

Como fundamento de las súplicas de la demanda se narraron los siguientes hechos: El 4 de noviembre de 1986, MASA y ETMVA firmaron el “Convenio sobre adquisición de fajas de tierras de propiedad de Municipios Asociados del Valle de Aburrá -MASA- por parte del Tren Metropolitano y delegación de las funciones ordenadas por la Ley 13 de 1971, en el Sector Puente ‘El Mico’ - Bello”. En virtud de este negocio, MASA contrató con ETMVA la ejecución de las obras públicas de construcción de la rectificación, canalización, defensa y protección del Río Medellín, Sector Norte, entre el puente “El Mico” y el Municipio de Bello; obra que realizaría ésta con su presupuesto, de conformidad con el Plan General de Canalización del río Medellín y las obras de construcción en el área del Tren Metropolitano.

Indicó que el convenio, además de contener una delegación de funciones administrativas, es un negocio jurídico complejo de *obra pública* y de *relaciones jurídicas* entre las entidades firmantes respecto de las fajas o zonas de terreno situadas en el sector norte, margen izquierda del Río Medellín, entre el puente “El Mico” y el Municipio de Bello, “necesarias para acometer la construcción de las obras del Tren Metropolitano, cuya tenencia recibió expresamente la ETMVA”. En tal sentido, resaltó de lo pactado en el convenio, que: “una vez suscrito el presente convenio y la promesa de compraventa anexa, el Director Ejecutivo de MASA dará autorización EXPRESA Y ESCRITA a la ETMVA, para utilizar las fajas de terreno materia del convenio y que fueren necesarias para la construcción del Tren Metropolitano, ubicadas en el sector Norte puente ‘El Mico’ - Bello”. (Resaltado fuera del texto)

En consecuencia, para ejecutar las obras contratadas por delegación, MASA entregó a ETMVA las fajas de terreno; sin embargo, una vez efectuados los trabajos de rectificación y canalización del Río Medellín, ETMVA debía convenir los términos y condiciones de adquisición de las fajas de terreno, adyacentes, paralelas y recuperadas del antiguo lecho o cauce del Río Medellín, Sector Norte entre el puente “El Mico” y el Municipio de Bello, y las demás zonas necesarias para las obras del Tren Metropolitano, dentro de éstas, las situadas en el Sector Sur, Puente de la Calle 10 - Aguacatala, según los planos y requerimientos de construcción de las obras del Tren Metropolitano.

No obstante, las negociaciones comprendieron la formulación de ofertas dispersas e inconclusas, que van desde noviembre de 1987 hasta julio de 1989, dado que el 9 de agosto de 1989 la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá rompió unilateralmente la negociación.

Así mismo, señaló que las partes acordaron en el convenio, y en documentos posteriores, la obligación de definir las bases para celebrar un “contrato futuro, para la adquisición de las fajas de terreno necesarias a las obras del Tren Metropolitano”.

Así las cosas, MASA debía precisar las condiciones de negociación, porque necesitaba los recursos para pagar una obligación a INCIVILES Ltda. y evitar un proceso ejecutivo hipotecario, que finalmente se presentó en su contra. En la diligencia de secuestro practicada en este proceso, el 30 de enero de 1991, la ETMVA formuló oposición, por ende el actor indicó que a partir de este momento se incumplió el contrato, porque se desconoció el derecho de dominio de MASA sobre los bienes entregados en tenencia.

2. Contestación de la demanda

La Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá se opuso a las pretensiones de la demanda y formuló las excepciones de “ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones” y “pago”. Adujo que no es cierto que el convenio tuviera por objeto la gratuidad de la construcción de la canalización del Río Medellín, y que las pretensiones exceden el objeto del vínculo contractual, porque los predios que se pretende restituir no hacen parte del convenio celebrado – exceden los lotes descritos en él-, además de que no todos los lotes están ocupados por la EMPRESA.

De otra parte, indicó que la Empresa cumplió las obligaciones acordadas, relacionadas con la suscripción de la promesa de compraventa y luego la

compraventa de las fajas de terreno, porque suscribieron esos negocios, se protocolizó la escritura pública y se pagó el precio -fls. 349 a 357, cdno. 1-.

4. Alegatos de conclusión.

4.1. Alegatos de la parte actora. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda, pero agregó que el término de caducidad de la acción no debe contarse desde el momento en que el Metro empezó a ejecutar los trabajos en los terrenos reclamados, sino desde que éste desconoció el derecho de dominio de MASA, y se negó a pagar el valor de los predios. Adicionalmente, señaló que tanto la acción contractual como la de reparación directa tienen el mismo trámite ordinario, y por eso resulta irrelevante que el resarcimiento del daño se solicitara a título de incumplimiento del contrato y no como ocupación indebida -fls. 471 a 475, cdno. 1-.

4.2. Alegatos del Tren Metropolitano. Reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, y añadió que sus argumentos tenían respaldo en las conclusiones del dictamen pericial, que indicó: “la entidad demandada no incumplió ninguna de las Cláusulas del contrato aludido y por lo tanto no hubo daños patrimoniales derivados de ello”. También mencionó que la acción contractual no puede confundirse con la de reparación directa, porque la causa del daño es distinta. Por tal razón, precisó que la pretensión que versa sobre los predios del sur, puente de la calle 10 - Aguacatala, al resultar ajena al convenio interadministrativo debió controvertirse por medio de la acción de reparación directa, por ocupación permanente de inmuebles por trabajos públicos -fls. 476 y 477, cdno. 1-.

4.3. Ministerio Público. No intervino en esta etapa del proceso.

5. La sentencia

El tribunal declaró probadas las excepciones de “ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones” -al considerar que la demanda se refería indistintamente a las zonas objeto del convenio como a otras que no hacían parte de él-; y “pago”, porque la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá canceló el precio de las fajas de terreno acordado en el convenio interadministrativo, y en la respectiva promesa de compraventa.

Consideró asimismo que la acción procedente era la de controversias contractuales, pero concluyó que no se demostró sobre cuáles lotes recayó el objeto del contrato, y que la declaración de existencia del negocio “... no puede referirse a todas las fajas de terreno sobre las cuales se realizaron las citadas obras.” -fl. 495, cdno. ppal.-

Concluyó que no había elementos de juicio que permitieran declarar la existencia del convenio interadministrativo, porque el demandante no individualizó los lotes que hacían parte del objeto contractual, y desestimó las pretensiones de la demanda -fls. 479 a 496, cdno. ppal.-.

6. El recurso de apelación

Lo interpuso la parte actora. Expresó que la sentencia es contradictoria, porque de una parte señaló que se demostró la *existencia del convenio interadministrativo*, y de otra, se negó a declararlo, aduciendo que no se individualizaron los lotes que hacían parte de este negocio, sino que se indicaron indistintamente los que adquirió el *Tren Metropolitano* y los demás en los que se realizaron las obras.

Por tanto, adujo que de acuerdo a lo probado en el proceso debió declararse la existencia del convenio, así como que los lotes de propiedad de MASA, ocupados por ETMVA -hecho reconocido por ésta-, debían remunerarse. En este orden, concluyó que “... lo obligado era señalar la indebida ocupación de los restantes y condenar en consecuencia.” -fls. 498 y 499, cdno. ppal.-.

7. El trámite en esta instancia

7.1. Alegatos de las partes: No actuaron en esta instancia.

7.2. El Ministerio Público solicitó confirmar la decisión, pero considera que el fallo de primera instancia se debe adicionar en la parte resolutive, en el sentido de declarar probada la excepción de pago. Concluyó que no existía incumplimiento contractual, porque en el convenio -en su criterio es un contrato interadministrativo- no se pactó la obligación de adquirir más terrenos que los allí precisados. En consecuencia, indicó que no es posible acceder a las súplicas del demandante porque las que formuló no coinciden con el tenor literal y el contenido del “contrato efectivamente celebrado entre Municipios Asociados del Valle de Aburrá y la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada, el 4 de noviembre de 1986” -fls. 510 a 522, cdno. ppal.-.

CONSIDERACIONES

El debate se concreta en establecer si entre las partes del proceso se celebró un negocio jurídico cuyo objeto era la entrega al Metro de Medellín, por parte de MASA, de unas fajas de terreno para hacer la canalización del río Medellín -entre otras obras-, y si para adelantar estas tareas aquella entidad ocupó otros terrenos, sin negociarlos y además pagarlos.

Se advierte que la sentencia será revocada, para lo cual se expondrán las razones que conducen a ello, siendo necesario analizar: *i)* la competencia en segunda instancia, y *ii)* la valoración de los hechos, a partir de lo demostrado en el proceso.

1. Competencia del Consejo de Estado

Esta Corporación es competente, porque el monto de la pretensión mayor excede en demasía lo que exige la ley procesal para que el proceso sea de doble instancia.

2. Valoración de los hechos a partir de lo demostrado en el proceso

a) Según las pruebas que obran en el proceso, se encuentra demostrado que el 4 de noviembre de 1986, el Director Ejecutivo de MASA suscribió con el Gerente General del METRO el “Convenio sobre la adquisición de fajas de tierras de propiedad de Municipios Asociados del Valle de Aburrá -MASA- por parte del Tren Metropolitano y delegación de las funciones ordenadas por la Ley 13 de 1971, en el sector Puente ‘El Mico’ - Bello”. –fls. 140 a 141, cdno. 1-

El convenio tenía dos objetivos: i) regular las relaciones entre las dos entidades, respecto a las fajas de terreno que MASA poseía en calidad de activos recibidos del ICEL, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 13 de 1971, y ii) construir, sostener y explotar la canalización del Río Medellín, y hacer las obras y vías complementarias, en el sector comprendido entre el puente “El Mico” y los Patios del Tren Metropolitano, en el Municipio de Bello.

Por lo anterior, en la cláusula segunda MASA delegó a ETMVA las funciones de construcción de la canalización, obras de protección, defensa y rectificación del Río Medellín, en el sector norte, comprendido entre el puente “El Mico” y el municipio de Bello, y que fuesen necesarias con ocasión de la construcción del Tren Metropolitano, de conformidad con el art. 2 de la ley 13 de 1971³.

³ La ley 13 de 1971 dispuso en el art. 2: “La entidad denominada ‘Municipios Asociados del Valle de Aburrá’ continuará la construcción, sostenimiento y explotación de la canalización del río Medellín, obras y vías complementarias, en el sector comprendido entre los municipios de Barbosa y Caldas, ambos inclusive, y tendrá las mismas facultades y obligaciones que se desprenden del Decreto legislativo número 1112 de 1952, como entidad interesada o encargada de la obra en los términos de dicho estatuto, y teniendo en cuenta las disposiciones aplicables del Decreto legislativo número 1604 de 1966.”

Por eso, en la cláusula tercera la ETMVA se comprometió a comprar y MASA a vender las fajas de terreno paralelas y adyacentes al río Medellín, margen izquierda, con un área estimada de 27.395,89 mts², a dos mil cien pesos (\$2.100) metro cuadrado, para un precio total de \$57'531.369, pagaderos así: la mitad con la firma de la promesa de compraventa y el saldo a la entrega de la escritura pública registrada. En esta cláusula también se estableció que las entidades suscribirían la promesa de compraventa, que formaría parte del convenio.

En la cláusula cuarta, denominada *reconocimientos*, se pactó que MASA reconocería a ETMVA el valor que ésta pagara por concepto del valor de las casas, cultivos y mejoras establecidas por las personas ubicadas en las fajas de tierras prometidas en venta al Tren Metropolitano.

Por último, en la cláusula sexta se pactó que una vez suscrito el convenio y la promesa de compraventa, MASA autorizaba a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda., a utilizar las fajas de terreno materia del convenio, y que fueran necesarias para construir el Tren Metropolitano, ubicadas en el sector norte (puente El Mico-Bello).

b) Días después, el 7 de noviembre de 1986, se suscribió la promesa de compraventa, que obra en el expediente en copia simple -fl. 325 a 327, cdno. 1-, al igual que las órdenes de pago Nos. 01563 y 02818 -fls. 359 y 362, cdno. 1-; no obstante, para la Sala tienen el valor probatorio de un documento auténtico, en virtud del artículo 254 del CPC⁴, porque las aportó una entidad pública.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que de acuerdo con el principio de la *bona fide*, cuando se solicita a una entidad pública que aporte a un proceso un

⁴ “Art. 254: VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

“1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada”.

determinado acto administrativo, se tiene la confianza legítima que lo allegará conforme a las exigencias normativas y, por lo tanto, debe tenerse como un documento auténtico porque se espera de la Administración que aporte copias fidedignas respecto de sus originales. En este sentido, en la providencia de abril 28 de 2010 –exp. 18.168- se indicó:

“...de acuerdo con el principio de la *bona fides*, tanto la Administración como el administrado tienen la obligación de actuar con lealtad en cualquier etapa o evento de sus relaciones; así pues, cuando se solicita a la entidad pública que profirió un determinado acto administrativo que lo aporte a un proceso, se tiene la confianza legítima de que ésta allegará lo solicitado de conformidad con las exigencias normativas y no tendría por qué hacerlo de otra forma; por ende, en el evento de que al proceso se aporte ese acto o cualquier otro documento que tenga su génesis en la misma entidad que lo allega, éste deberá considerarse como auténtico, toda vez que no cabe esperar de la Administración Pública una conducta diferente a aportar copias fidedignas respecto de sus originales, pues quién más que ella misma para constatar y dar cuenta de su veracidad al punto de que la propia entidad pública se encuentra legalmente autorizada para autenticar los documentos que reposan en sus archivos y expedir copias válidas de los mismos. Cabe advertir al respecto que, en todo caso, estos documentos podrán ser tachados de falsedad en el proceso, de acuerdo con el artículo 252 del C. de P. C., pero mientras ello no ocurra, las copias simples aportadas por la misma entidad que creó o produjo los actos o documentos originarios, se reputarán auténticas.

“Desde esta perspectiva se tiene que el numeral 1º del artículo 254 del C. de P. C., en relación con la competencia de las entidades públicas para verificar la autenticidad de las copias, consagra, a su vez, dos supuestos: en primer término contempla el caso de que en la entidad repose el original o la copia auténtica de un acto o documento que no sea de su autoría y de los cuales, sin embargo, se solicite una copia. En ese evento, el funcionario competente la expedirá, señalando, expresamente, su coincidencia con el respectivo original o con la copia auténtica, pues sólo de esta forma esa nueva copia se reputará, igualmente, auténtica; y, en segundo lugar, se tendrán como auténticas también aquellas copias aportadas por la misma entidad pública que produjo o creó los actos o documentos originarios, sea que en ellos se certifique expresamente su concordancia para con el original o con la copia auténtica o que, simplemente, los aporte en copia simple, ya que, como se dijo anteriormente, no tendría por qué aportarlas en condiciones disímiles a su original, amén de que en todos los casos la contraparte mantiene a salvo su derecho para controvertir, cuestionar e incluso tachar tales documentos si estima contar con elementos suficientes para dudar de su veracidad o autenticidad e incluso para concluir acerca de la falsedad de los mismos.

“Según lo expuesto, las copias aportadas a un proceso, previa autorización del respectivo director de oficina administrativa, sólo se tendrán como auténticas cuando se manifieste su coincidencia con el original o con copia autenticada y, de no ser así, se verificará si el documento que fue aportado fue, a la vez, proferido o creado por la misma entidad pública que lo allega, pues en ese caso se tendrá como auténtico”.

c) En los términos indicados, en relación con el cumplimiento de las obligaciones del convenio interadministrativo, y según lo pactado en él, el 7 de noviembre de 1986 MASA y la ETMVA celebraron la *promesa de compraventa* -fls. 325 a 327, cdno. 1- de las fajas de terreno paralelas y adyacentes al río Medellín, margen izquierda. El área establecida fue de 27.395,89 mts², se delimitó en siete porciones, cada una con las siguientes características:

“PORCIÓN No. 1 Con una cabida aproximada de DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS METROS CON 24 CENTÍMETROS CUADRADOS (2.392.24 m²) segregado de uno de mayor extensión, cuyos linderos son...

“PORCIÓN No. 2 Con una cabida aproximada de TRES MIL SEISCIENTOS NOVENTA METROS CON 13 CENTÍMETROS CUADRADOS (3.690.13 m²), segregado de uno de mayor extensión, cuyos linderos son...

“PORCIÓN No. 3. Con una cabida aproximada de DOS MIL CIENTO CUARENTA Y DOS METROS CON 50 CENTÍMETROS CUADRADOS (2.142.50 M²) cuyos linderos son...

“PORCIÓN No. 4. Con una cabida aproximada de ONCE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA METROS CON 83 CENTÍMETROS CUADRADOS (11.450.83 M²) segregado de uno de mayor extensión, cuyos linderos son...

“PORCIÓN No. 5. Con una cabida aproximada de CINCO MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO METROS CON 70 CENTÍMETROS CUADRADOS (5.174,70 M²), cuyos linderos son...

“PORCIÓN No. 6. Con una cabida aproximada de DOSCIENTOS CUARENTA METROS CUADRADOS (240 m²) segregado de uno de mayor extensión, cuyos linderos son...

“PORCIÓN No. 7. Con una cabida aproximada de DOS MIL TRESCIENTOS CINCO METROS CON 49 CENTIMETROS (2.305.49 M²) cuyos linderos son...

Así mismo, en la cláusula segunda de la promesa de compraventa, se indicó que “los inmuebles prometidos en venta y que da cuenta la cláusula anterior, fueron adquiridos por EL PROMITENTE VENDEDOR así: PORCIONES 1-4-5-6 por cesión hecha del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, a Municipios Asociados del Valle de Aburrá -MASA-, por mandato de la ley 13 de 1971. PORCIONES 2-3-7. Por recuperación del antiguo lecho del Río Medellín, con ocasión de su canalización, en desarrollo del artículo 1 de la ley 13 de 1971”.

Además se pactó la entrega de los inmuebles al momento de la firma de la promesa, cumpliendo lo estipulado en el convenio interadministrativo en relación con la autorización del Director Ejecutivo de MASA para que la ETMVA los utilizara para construir el Tren Metropolitano en el sector comprendido entre el puente “El Mico” - Bello.

De otra parte, en la cláusula sobre el pago se acordó -en términos idénticos al convenio- la entrega de la mitad al momento de firmar la promesa y la otra con el registro de la respectiva escritura pública. Esta obligación se cumplió, como se observa a folio 359, cdno. 1, donde consta la orden de pago No. 01563, por valor de \$28'765.684,50.

Posteriormente, el 10 de febrero de 1987, MASA y la ETMVA comparecieron a la Notaría Quinta de Medellín y otorgaron la *escritura pública* No. 168 -fls. 328 a 330, cdno. 1-, por medio de la cual se transfirió a título de compraventa el derecho de dominio sobre las fajas de terreno paralelas y adyacentes al Río Medellín, margen izquierda, de acuerdo a lo señalado tanto en el convenio como en la promesa de

compraventa, y en lo concerniente a la extensión establecida e identificada en siete porciones alinderadas, así como en cuanto al precio.

En la escritura se indicó que “las fajas de tierra objeto material de este contrato fueron adquiridas por Municipios Asociados del Valle de Aburrá, MASA, así: a. Las porciones números uno (1), cuatro (4), cinco (5) y seis (6) en mayor extensión por mandato de la Ley 13 de 1971. Y entrega que le hiciera el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica ICEL, según Escritura Pública No. 2.864 del 19 de diciembre de 1986 de la Notaría 16 de Medellín, anotada en los folios de Matrícula Inmobiliaria Nros. 001-0266460; 001-0265073; 001-0266461; 001-0266460, respectivamente. b. Las porciones dos (2), tres (3) y siete (7) por desafectación de uso público, en cumplimiento del Decreto N°. 1723 de 1956, y según Escritura Pública N° 5068 del 12 de diciembre de 1986 de la Notaría Tercera de Medellín, anotada en los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nros. 001-0451931; 001-451932 y 001-0451933.

También se pagó la otra mitad del valor, según lo acordado, es decir una vez registrada la escritura pública, como consta a folio 362 del cdno. 1, en la orden de pago No. 02818, por valor de \$28'765.684,50, menos \$3'093.194,87 por la indemnización efectuada por las casas, cultivos y mejoras reconocidos a los poseedores del terreno; para un valor total de veinticinco millones seiscientos setenta y dos mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos con sesenta y tres centavos.

En conclusión, se cumplieron las prestaciones del convenio interadministrativo, en relación con la obligación de regular las relaciones entre las dos entidades respecto a las fajas de terreno que MASA poseía en calidad de activos recibidos del ICEL, de conformidad con el artículo 1 de la ley 13 de 1971- y cuyo incumplimiento es el que se controvierte en este proceso; puesto que en la demanda ninguna inconformidad se planteó sobre la obligación que asumió la ETMVA de canalizar el río.

Lo anterior se fundamenta en la suscripción de la promesa de compraventa, la entrega de los predios, el otorgamiento de la escritura pública y su registro en la Oficina de Instrumentos Públicos, así como en el pago del precio. Es preciso indicar que el área de las fajas de terreno objeto del convenio, así como el precio, se definieron y mantuvieron durante la ejecución de las obligaciones; en tal

sentido, le asiste razón al actor en su pretensión de declaración de *existencia del contrato interadministrativo*; pero no en cuanto espera que también se declare el *incumplimiento del mismo* por parte de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. “al no convenir los términos y condiciones de adquisición de las zonas o fajas de terreno, adyacentes paralelas y recuperadas del antiguo lecho o cauce del Río Medellín, Sector Norte entre el puente ‘El Mico’ y el municipio de Bello, y las demás zonas necesarias para las obras del Tren Metropolitano, dentro de éstas las situadas en el Sector Sur, Puente de la Calle 10 - Aguacatala...”, porque lo anterior no corresponde al contenido y alcance del convenio celebrado, puesto que excede la voluntad pactada, y es forzoso indicar que la obligación de fijar los términos y condiciones de adquisición de las fajas de terreno entre MASA y ETMVA, una vez finalizadas las obras de canalización no hace parte del convenio celebrado, y menos sobre las ubicadas en el sector sur, que ni siquiera corresponden al tramo relacionado en éste; por tal motivo, el actor falta a la lealtad procesal al pretender la declaratoria de incumplimiento del convenio, a partir de una cláusula que no forma parte del mismo.

d) No obstante, la Sala encuentra demostrado que los predios que utilizó el Metro de Medellín, para construir la infraestructura de transporte del sistema Metro, incluida la canalización del río Medellín, no sólo fueron los adquiridos mediante el convenio anterior, sino que ocupó otros, entre ellos casi todos los relacionados en la demanda.

Este hecho se acredita con la abundante correspondencia cruzada entre los representantes legales del Metro y de MASA, donde se da cuenta, principalmente por parte del METRO -a quien se imputa la ocupación-, que: i) para construir la infraestructura de transporte invadió terrenos de MASA, y que también, ii) por hacerle un movimiento al río -para canalizarlo-, los terrenos que sobraron luego del trabajo de ingeniería -especialmente por mover el cauce- los seguía ocupando el METRO.

Así, por ejemplo, en la comunicación de noviembre 24 de 1987, dirigida por el gerente del METRO al gerente de MASA, le planteó a éste que se reunieran a conversar y definir el asunto de los terrenos, teniendo en cuenta que su entidad

hizo inversiones para canalizar el río, cuando esa actividad le correspondía a MASA –fl. 2, cdno. 1-. Esta comunicación, al margen de los demás aspectos que aborda, por sí misma ya da cuenta de la existencia de unos terrenos de propiedad de MASA, cuya titularidad no discute el METRO, sólo que cuestiona el valor que debe pagar para adquirirlos.

En la comunicación de enero 5 de 1988, también dirigida por el gerente del METRO al gerente de MASA, se insiste en que aquella entidad hizo inversiones para canalizar el río, cuando le correspondía a MASA, y que es necesario determinar su valor "... con el objeto de lograr la formalización con ustedes sobre las fajas en cuestión...". Agregó que "se hace necesario de su parte, el reconocimiento de las sumas invertidas en la construcción de la canalización del río Medellín..." –fl. 5, cdno. 1-.

Esta misma posición se la expresó nuevamente el METRO a MASA, en la comunicación de febrero 1 de 1988 -sólo que esta vez incluso lo hizo con mayor claridad y contundencia- al admitir que las fajas de terreno eran de propiedad de MASA: "Si bien es cierto... que las franjas sobrantes son parte de su patrimonio..." –fl. 8, cdno. 1-, lo que confirma que la entidad demanda ocupó terrenos ajenos, sólo que en las conversación epistolar pedía que para su devolución se analizara el valor de los trabajos realizados en el río, pues MASA debía pagarlos.

El 23 de mayo de 1988, el METRO se comunica una vez más con MASA para expresarle que "como es de su conocimiento los terrenos de propiedad de MASA aledaños al río Medellín y localizados entre los puentes de las calles 50 sur y 37 sur, están afectados tanto por las vías del Metro... como por la vía regional en el costado oriental, ambos proyectos a construirse por parte de esta empresa...", razón por la que propone una forma de pago para comprar esos lotes –fls. 9 a 10, cdno. 1-.

La misma idea expresó la carta de mayo 20 de 1988, donde una vez más el METRO manifiesta que "... en ningún momento hemos desconocido los derechos

que tiene MASA, pero igualmente hemos solicitado que se reconozcan los de la ETMVA...” –fl. 11, cdno. 1-.

Finalmente, reiterándolo en la comunicación del 20 de octubre de 1988, el METRO consolidó la posición asumida desde hacía casi un año, porque reiteró que estaba dispuesto a pagar por los terrenos –incluso propone una cifra-, siempre que le reconozcan los trabajos de canalización del río –fl. 33, cdno. 1-. Además, en esta ocasión el METRO distinguió con perfección que esas franjas de terrenos se ubicaban tanto en el *sector sur* como en el *sector norte* del río Medellín –éste último objeto del convenio interadministrativo-.

Esta misma idea se reiteró meses después, en la carta dirigida a MASA el 21 de febrero de 1989. Allí le propuso: “... nuestra oferta económica global asciende a la suma de \$150'000.000 por la ocupación definitiva de los terrenos que para el proyecto del METRO se requieren y que están ubicados entre los municipios de Itagüi y Bello...”. De esta comunicación se infiere que para ese momento había terrenos ocupados por el METRO y otros que necesita ocupar, porque agregó la comunicación: “De ser aceptada nuestra propuesta, entraríamos a definir los terrenos a ocupar y demás detalles, especialmente los referidos a la tradición y titularidad...” –fl. 103, cdno. 1-

MASA no aceptó esta oferta, aduciendo que el precio era muy bajo, y a partir de allí se cruzaron otras comunicaciones, tratando de llegar a un arreglo para que el METRO construyera la infraestructura de transporte que necesitaba -fls. 107 y 109, cdno. 1-.

Como si fuera poco, la prueba documental aducida contra la entidad demandada también da cuenta de que MASA inició acciones policivas contra el METRO por la ocupación de sus tierras, lo que admite el METRO en sus comunicaciones, como la carta de mayo 22 de 1989, donde lamenta tener que negociar bajo la amenaza de la expulsión de los sitios de trabajo -fl. 125, cdno. 1-

En agosto de 1989 el METRO mantuvo su posición negociadora sobre los terrenos ubicados en el *sector norte* y en el *sector sur* del río Medellín, pero incrementó la propuesta de compra a \$200'000.000, a la vez que se quejó porque MASA intentaba ejercer acciones judiciales para resolver el problema de la ocupación -fl. 130 a 131, cdno. 1-.

Del recuento de comunicaciones cruzadas entre las partes de este proceso, a la Sala no le queda la menor duda de que el METRO ocupó terrenos adicionales a los previstos en el contrato interadministrativo de 1986, y que dicha entidad se vio policiva y judicialmente amenazada por MASA a desocuparlos, además de que reiteradamente reconoció que los terrenos no eran de su propiedad y que debía pagar para adquirirlos, sólo que confiaba en que MASA reconociera parte del precio, descontando los trabajos realizados por él en el río. Negar este hecho carece de sentido y va contra la evidencia y el sentido común, porque ¿qué explica que una entidad intente negociar la compra de unos predios sino es porque son ajenos?

e) En los términos indicados, queda demostrado que MASA era propietaria de unos lotes de tierra ubicados a lo largo del río Medellín, lugar donde parcialmente el METRO necesitaba construir la infraestructura de transporte del sistema metro. En 1986 celebraron un convenio, por medio del cual el METRO se comprometía a adquirir varios lotes ubicados en el sector norte del río –lo que finalmente cumplió- y también se obligó a canalizarlo. No obstante, el Metro no sólo ocupó los terrenos que adquirió –actividad lícita, porque construyó en su propiedad- sino que invadió otros, unos ubicados en el *sector norte* y otros en el *sector sur* del río, cuya devolución o pago exige MASA en este proceso, según se da cuenta clara en los hechos de la demanda. Además, este hecho lo confirman los peritos, cuya opinión es creíble, porque su conclusión no la objeta ni la parte demandante ni la demandada, y sobre todo porque las bases del informe –revisión de contratos, escrituras, planos y visita a los terrenos- y las conclusiones que obtiene gozan de solidez y apoyo en las pruebas del proceso.

En este orden, los peritos concluyen que los lotes relacionados en el informe –casi todos coincidentes con los que enuncia la demanda- estaban ocupados por el

METRO y eran de propiedad de MASA –fl. 374 y fl. 377, cdno. 1- y que sobre los lotes a que se refería el contrato interadministrativo suscrito en 1986 el METRO cumplió la obligación de adquirirlos –fls. 376 y 377, cdno. 1-. Así las cosas, la Subsección comparte la decisión del *a quo*, que declaró probada la excepción de pago frente a estos predios, teniendo en cuenta que a folios 359 y 362 del cdno. 1, obran las órdenes de pago de las fajas o zonas objeto de dicho convenio.

De esta manera, no tiene razón el actor al pretender que se declare el incumplimiento del contrato suscrito el 4 de noviembre de 1986, porque lo pactado se cumplió, por lo menos hasta la fecha de presentación de la demanda, cuando aún estaban en ejecución algunas obligaciones, a juzgar por lo que señaló la comunicación del Gerente Técnico del Metro, en enero 21 de 1992: "... esta firma ha construido hasta la fecha... el 55% del total de la canalización en el sector citado." –fl. 364, cdno. 1-

Adicionalmente, y por la razón anotada, la Sala insiste en que tampoco accederá a la segunda pretensión de la demanda, porque la ETMVA no incumplió el contrato interadministrativo -cuya existencia se declarará en esta providencia- en la parte que el actor pretende: "Declárase que la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda., con fecha enero 30 de 1.991, incumplió el contrato celebrado con Municipios Asociados del Valle de Aburrá M.A.S.A., al no convenir los términos y condiciones de adquisición de las zonas o fajas de terreno, adyacentes, paralelas y recuperadas del antiguo lecho o cauce del Rio Medellín, Sector Norte entre el puente "El Mico" y el Municipio de Bello, y las demás zonas necesarias para las obras del Tren Metropolitano, dentro de éstas, las situadas en el Sector Sur, Puente de la Calle 10- Aguacatala..., y al romper unilateral e injustificadamente las conversaciones tendientes a su definición y al argumentar posesión de las zonas, esto es, desconocer la calidad de señor y dueño de nuestro mandante". No se accederá a esta solicitud sencillamente porque en el contrato no se pactó la obligación de "convenir los términos y condiciones de adquisición de las zonas o fajas de terreno", ni se "rompió unilateral e injustificadamente las conversaciones tendientes a su definición", porque baste leer el texto para confirmar esta conclusión, de manera que carece de fundamento la pretensión de cumplir una obligación contractual que el contrato no contiene, sobre todo porque ya se concluyó que las fajas de terreno reclamadas no hacían parte del convenio.

Por la misma razón, tampoco se accederá a la pretensión tercera, esto es, que se declare "... resuelto y concluido [sic] por incumplimiento de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda, el contrato en cuanto hace a la prestación de acordar definitivamente los términos y condiciones de adquisición de las zonas o fajas de terreno, adyacentes, paralelas [sic] y recuperadas del antiguo lecho o cauce del Rio Medellín, Sector Norte entre el puente "El Mico" y el Municipio de Bello, y las demás zonas que fueren necesarias para las obras del Tren Metropolitano, dentro de éstas, las situadas en el Sector Sur, Puente de la Calle 10-Aguacatala, identificadas por sus características en la pretensión siguiente, según los planos y requerimientos de construcción de las obras del Tren Metropolitano, [sic] y al romper unilateral e injustificadamente las conversaciones tendientes a su definición y argumentar posesión de las zonas, esto es, desconocer la calidad de señor y dueño de nuestro mandante;" porque se demostró que el METRO cumplió sus obligaciones en el convenio.

f) No obstante lo anterior, también es cierto que el METRO no solo ocupó los lotes adquiridos sino otros, que no pagó -la entidad ni siquiera se defiende demostrando su pago, sino sólo el de los primeros-. De este hecho también dio cuenta el informe pericial -y que el METRO tampoco negó-, aunque los expertos agregaron que uno de los lotes observados durante la práctica de esta prueba no se relacionó en la demanda -fl. 374, cdno. 1-, aspecto que será considerado más adelante, y que por cierto no fue objetado por ninguna parte del proceso. Finalmente, los peritos concluyeron: "... los lotes de terreno, propiedad de MASA, ocupados por el METRO en el sector norte... y los del sector sur, también de MASA..." tienen un valor que especifica el informe a continuación, pero que por ahora dan cuenta de que la propiedad de los terrenos sin dubitación alguna corresponde a MASA.

En los términos analizados hasta ahora, surge de plano que de las pretensiones de la demanda unas tienen naturaleza contractual, porque sus fundamentos provienen de la relación del negocio antes suscrito -sin importar para estos efectos si deben o no prosperar-: como la *primera*, que busca la declaración de existencia del contrato interadministrativo; la *segunda*, que pretende la declaración de

incumplimiento del contrato; y la *tercera*, que aspira a que se resuelva el negocio jurídico-. Sin embargo, la pretensión *cuarta* –numeral 1.4. de las pretensiones- pide la restitución de los inmuebles descritos en la demanda; y la *quinta* –equivocadamente numerada con el mismo numero 1.4- solicita el pago de los perjuicios materiales –daño emergente y lucro cesante-.

No obstante, se advierte, con apoyo en la prueba pericial practicada y en la valoración de la prueba documental aportada, que los lotes de terreno objeto de discusión en este proceso no son los mismos que fueron objeto del contrato interadministrativo, porque estos fueron adquiridos con escritura de compraventa y pagados oportunamente por la ETMVA, de lo cual hay constancia en el proceso. En cambio, los lotes descritos en la demanda, según concluyeron los peritos, son terrenos distintos, pero en todo caso de propiedad de MASA, y ocupados por la ETMVA, de manera que para la Sala esta pretensión no tiene naturaleza contractual sino extracontractual, es decir, que su causa no proviene del contrato interadministrativo sino de las actuaciones materiales de la parte demandada, de allí que su estudio no se gobierna por la acción que se ejerció.

Tabla No. 1: Fajas de terreno incluidas en el convenio interadministrativo –incluye promesa de compraventa y la escritura pública No. 168 del 10 de febrero de 1987-.

Tabla No. 2: Fajas de terreno enunciadas en la demanda ubicados en el sector Norte

Fajas o porciones	Área	Escritura Pública	Matrícula Inmobiliaria	Fajas o porciones	Área	Escritura Pública	Matrícula Inmobiliaria
Porción No. 1	2.392,24 m ²	No. 2.864 del 19 de diciembre de 1986 de la Notaría 16 de Medellín	001-0266460	Lote No. 1	370,48 m ²	No. 2.572 del 3 de junio de 1988 de la Notaría 6 de Medellín	001-5006731

Porción No. 2	3.690,13 m ²	No. 5068 del 12 de diciembre de 1986 de la Notaría 3 de Medellín	001-0451931	Lote No. 2	1.737,21 m ²	No. 2.572 del 3 de junio de 1988 de la Notaría 6 de Medellín	001-5006732
Porción No. 3	2.142,50 m ²	No. 5068 del 12 de diciembre de 1986 de la Notaría 3 de Medellín	001-451932	Lote No. 4	23.991,11 m ²	No. 2.572 del 3 de junio de 1988 de la Notaría 6 de Medellín	001-5006734
Porción No. 4	11.450,83 m ²	No. 2.864 del 19 de diciembre de 1986 de la Notaría 16 de Medellín	001-0265073	Lote No. 5	44.139,44 m ²	No. 2.572 del 3 de junio de 1988 de la Notaría 6 de Medellín	001-5006735
Porción No. 5	5.174,70 m ²	No. 2.864 del 19 de diciembre de 1986 de la Notaría 16 de Medellín	001-0266461	Lote No. 6	2.563,21 m ²	No. 2.572 del 3 de junio de 1988 de la Notaría 6 de Medellín	001-5006736
Porción No. 6	240 m ²	No. 2.864 del 19 de diciembre de 1986 de la Notaría 16 de Medellín	001-0266460				

Porción No. 7	2.305,49 m ²	No. 5068 del 12 de diciembre de 1986 de la Notaría 3 de Medellín	001-0451933
Total	27.395,89 m ²		

Se deduce de los cuadros que las fajas identificadas en la demanda son distintas a las del convenio interadministrativo, lo que se evidencia en las escrituras públicas y en las matrículas inmobiliarias, puesto que no coinciden entre sí. Así mismo, se advierte en la tabla No. 1 que la suma de las áreas de las siete porciones tienen la extensión exacta señalada tanto en el convenio como en la promesa de compraventa y en la escritura pública, es decir, 27.395,89 m², pero no sucede lo mismo con la suma de las áreas de los lotes enunciados en la demanda.

Ahora bien, llama la atención de la Sala que la escritura pública No. 2.572 es del 3 de junio de 1988, así como data de época similar la inscripción de la anotación de cesión de los inmuebles a favor de MASA por parte de la Nación, como puede verse en los registros públicos con número de matrícula inmobiliaria: 001-5006731, 001-5006732, 001-5006734, 001-5006735 y 001-5006736 -fls 149 a 153, cdno. 1-; lo cual significa que tienen una fecha posterior a la suscripción del convenio interadministrativo, toda vez que este es del 4 de noviembre de 1986. Teniendo en cuenta que en Colombia el derecho de dominio se configura con el título y el modo, resulta imposible que MASA hubiese transferido al Tren Metropolitano unos predios que entraron a sus activos con fecha posterior a la suscripción del convenio, lo que refuerza la conclusión de que no se trata de los mismos lotes.

g) Sin embargo, pese a este defecto procesal, que para el tribunal administrativo fue causa suficiente para declarar la excepción de *indebida*

acumulación de pretensiones, porque se solicitó la restitución y pago de unos bienes "... ocupados por causa diferente a la supuesta tenencia con origen contractual, que no logra acreditarse en el libelo" –fl. 486 de la sentencia, cdno. ppal.-, la Sala considera que tiene razón el apelante cuando se lamenta de que si bien no había razón para condenar al METRO al pago de los bienes adquiridos en el convenio interadministrativo, porque la entidad los pagó –afirmación que supone que la entidad apelante admite que los lotes del convenio no ofrecen discusión-, no debió negar las demás pretensiones, porque se demostró que el METRO ocupó otros terrenos de propiedad de MASA, sin pagarlos, y sin que aquella entidad desconozca el hecho.

Para la Sala este razonamiento tiene un fundamento jurídico irrefutable, por dos razones fundamentales: i) porque el art. 82 del CPC. establece que se pueden acumular pretensiones en una misma demanda si: a) el juez es competente para conocer de todas ellas, requisito que se cumple en el caso *sub iudice*, porque tanto en primera como en segunda instancia el Tribunal Administrativo de Antioquia como el Consejo de Estado conocían de los dos procesos –en primera y segunda instancia- si las pretensiones contractuales y extracontractuales se hubieran propuesto de manera independiente; b) que las pretensiones no se excluyan, lo que se cumple en el caso *sub iudice*, puesto que entre las pretensiones contractuales formuladas y las extracontractuales planteadas no se anula su contenido, si se accediera a aquellas y/o a estas; y c) porque el procedimiento judicial para estudiar las pretensiones contractuales y las extracontractuales es el mismo: el ordinario –arts. 206⁵ y ss. CCA.-⁶.

⁵ "Art. 206. AMBITO. Los procesos relativos a nulidad de actos administrativos y cartas de naturaleza, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, a controversias sobre contratos administrativos y privados con cláusulas de caducidad y a nulidad de laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en los contratos mencionados, se tramitarán por el procedimiento ordinario. Este procedimiento también debe observarse para adelantar y decidir todos los litigios para los cuales la ley no señale un trámite especial."

⁶ "Art. 82. ACUMULACION DE PRETENSIONES. El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos:

"1. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrán acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.

En estos términos, en el caso concreto, que no se extiende como una regla general a cualquier forma de acumulación de pretensiones contractuales y extracontractuales –porque en cada evento el juez debe hacer el análisis pertinente-, las pretensiones formuladas –contractuales y extracontractuales- se podían estudiar y decidir en el mismo proceso ordinario, tal y como lo plantea el apelante en su recurso, y en contra de lo que decidió el *a quo*. Incluso, razones de economía procesal imponen esta solución⁷. **La doctrina nacional⁸, al igual que la**

“2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.

“3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

“En la demanda sobre prestaciones periódicas, podrá pedirse que se condene al demandado a las que se llegaren a causar entre la presentación de aquélla y la sentencia de cada una de las instancias.

“También podrán formularse en una demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que aquéllas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros.

“En las demandas ejecutivas podrán acumularse las pretensiones de varias personas que persigan, total o parcialmente, unos mismos bienes del demandado, con la limitación del numeral 1. del artículo 157.

“Cuando se presente una indebida acumulación que no cumpla con los requisitos previstos en los dos incisos anteriores, pero sí con los tres numerales del inciso primero, se considerará subsanado el defecto cuando no se proponga oportunamente la respectiva excepción previa.”

⁷ En el nuevo Código Contenciosos Administrativo –que no aplica al caso *sub iudice*- el tema se reguló en los siguientes términos: “Art. 165. *ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES*. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

jurisprudencia de esta Sección ha admitido esa solución –sentencia del 3 de mayo de 2007. Exp. 16.209- que ahora se reitera:

“En cuanto a la tercera, esto es, la ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones, la sustentada la demandada afirmando que no se pueden acumular las aducidas mediante una acción contractual para obtener la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, con la acción de reparación directa por falla en el servicio.

“Al respecto, el artículo 145 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 7º de la Ley 446 de 1998, establece que en todos los procesos contencioso administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil; para la época de presentación de la demanda, 29 de marzo de 1995, esta disposición no existía, no obstante lo cual, en virtud de la remisión general que hace el artículo

“1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.

“2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.

“3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.

“4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.”

⁸ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. 2004. Pgs 464 a 468. “...En desarrollo de los principios de economía, celeridad y eficacia, el Código Contencioso Administrativo, siguiendo los parámetros del de procedimiento civil, admite la posibilidad de la acumulación tanto de pretensiones como de procesos, lo que en la práctica resulta ser una decisión procesal de la parte interesada o del juez con propósitos absolutamente similares, en cuanto al acumular un proceso con otro sustancialmente lo que se hace no es otra cosa que acumular pretensiones, para ser resueltas en la misma sentencia a partir de una comunidad de pruebas y de antecedentes fácticos y jurídicos, facilitando la actuación judicial y el esclarecimiento de los derechos de las partes en aras de la satisfacción del debido proceso y de la prevalencia del derecho sustancial...En estricto sentido, la acumulación de pretensiones consiste en la incorporación de una pluralidad de ellas en un mismo texto de demanda por parte del actor, con el propósito de ser tramitadas en un solo proceso, para lo cual se deberán respetar las reglas que al respecto establecen los códigos contencioso administrativo y de procedimiento civil...”

267 del Código Contencioso Administrativo a las normas procesales civiles, era aplicable el artículo 82 del C.P.C., conforme al cual, el demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos: que el juez sea competente para conocer de todas las pretensiones, que éstas no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias, y que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

“Y en el presente caso, se advierte que el demandante propuso unas pretensiones, las anulatorias del acto administrativo que declaró desierta la licitación, como principales; mientras que las relativas a la supuesta falla del servicio, en las que pidió declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños que le ocasionó, fueron propuestas como subsidiarias, siendo unas y otras competencia de esta jurisdicción en primera instancia y susceptibles de tramitarse por el mismo procedimiento ordinario, razón por la cual era perfectamente posible plantearlas en la misma demanda, en la forma en que se hizo; en consecuencia, no resulta atendible esta excepción.”

No obstante, la aplicación imperativa del art. 228 de la CP. también conduce a la misma conclusión, porque ordena: “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”

En virtud de la instrucción que esta norma impone a la administración de justicia, según la cual “prevalecerá el derecho sustancial” sobre el procedimental, resulta imposible para la Sala decretar la excepción de indebida acumulación de pretensiones –si en gracia de discusión no procediera en el caso concreto; pero ya se analizó que sí- porque se afectaría grave e inconstitucionalmente el acceso a la administración de justicia, puesto que haciéndose prevalecer un principio procesal sobre el sustancial, sin razón justificada, se dejarían de resolver pretensiones indemnizatorias que no se oponen a las pretensiones contractuales planteadas en la misma demanda, cuando los hechos esbozados -sobre los cuales se defendió el

demandado- son claros y fueron objeto de la etapa probatoria pertinente para demostrar su existencia, así como la manera en que presentaron.⁹

Actuar así rendiría culto desmedido a la forma sobre el fondo, que de ninguna manera se opone a la administración de justicia, porque no se varía la *causa petendi* del proceso –que siempre ha sido la ocupación de varios inmuebles, sin pagar su precio-, ni se sorprende a la parte desconociendo su derecho a la defensa, pues la causa de la demanda ha sido la misma desde que empezó el proceso.

En el caso concreto nada de esto se advierte, pues los hechos de la demanda fueron claros, así como los de la contestación; y también las pruebas pedidas y decretadas se enfocaron en la discusión de la *causa petendi* trabada por las partes: el incumplimiento de un contrato y también la falta de pago de unos terrenos o lotes ocupados por el METRO –bien identificados por sus linderos-.

Ahora bien, que el actor considerara que la *causa petendi* provenía de un contrato y no de un hecho, no desdibuja la *causa petendi* sino el mecanismo judicial a través del cual se tramitó el proceso. Es decir, que la *causa* del proceso sigue siendo la misma, desde la demanda y su contestación: el incumplimiento de un contrato y la ocupación de terrenos no pagados por el invasor. Que estuvieran amparados en un contrato o no, de ninguna manera elimina, cambia o muta la razón de ser de la demanda –*causa petendi*-, y por eso el demandado pudo y debió decir en este proceso si los predios que hicieron parte del contrato y los que

⁹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Op. Cit. Supra. Pg 465. Reiterando precisamente el carácter material y sustancial de la acumulación y su factibilidad en el derecho nacional como instrumento idóneo en aras de una justicia material, se agrega por este autor lo siguiente: "...La Ley 446 de 1998 en su artículo 7.º, al modificar el 145 CCA, determinó que en todos los procesos contencioso administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el artículo 82 CPC, con las modificaciones introducidas por el artículo 34 del Decreto 2282 de 1989, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo código, artículos 157 a 159 con las modificaciones del artículo 1.º del Decreto 2282 de 1989; esto es, incorporó una amplia regla de procedencia para la operancia de estas figuras, permitiendo en el caso de la acumulación de procesos incluso la oficiosidad, con el claro propósito de garantizar el principio de la celeridad procesal. De todas maneras, en lo sustancial las dos figuras se rigen por las normas del procedimiento civil; en consecuencia, de su lectura se deducen las reglas imperativas con el propósito de acumular legalmente tanto pretensiones como procesos..."

no hicieron parte de el los ocupó y pagó o no. Ampararse en la excepción de indebida escogencia de la acción es una burla a la justicia material, pues quien invadió debe pagar lo invadido y sus efectos dañinos, sobre todo cuando claramente se lo plantean en la demanda, que antojadizamente elude contradecir en estos aspectos.

Con gran acierto ha expresado la doctrina de manera reciente que “la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal sin duda debe jugar un papel fundamental en la solución al viejo problema de la denominada prohibición de *opción*. En efecto, a la luz de nuestra constitución (art. 228) que establece el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, los jueces deben evitar en la medida de lo posible desechar las pretensiones de reparación por sujetarse a rigorismos civilistas de interpretación Savignyana. En este sentido es significativo y un fallo de la Corte Suprema de Justicia, en aplicación de los principios constitucionales, que reconoció a un pasajero herido en un accidente de tránsito y quien había invocado equivocadamente en su demanda las normas de la responsabilidad extracontractual, si tenía derecho a la reparación por vía contractual.

“La Corte casó la sentencia del Tribunal que había rechazado las pretensiones del demandante porque ‘se equivocó al plantearlas dentro del ámbito de la responsabilidad civil extracontractual pese a que esta difiere sustancialmente de la de tipo contractual, pertinente para el asunto’. La Corte recordó que el objeto de los procedimientos es hacer efectivos los derechos reconocidos por la ley sustancial, de acuerdo con el art. 4 del CPC. y el art. 228 de la CP., que consagra como principios explícitos de la administración de justicia colombiana, la prevalencia del derecho sustancial y el derecho a una tutela judicial efectiva.”¹⁰

No cabe duda que el Consejo de Estado no es inferior a la tesis que incluso la Corte Suprema de Justicia ya aplica, y en estos términos, la Sala revocará la declaración de prosperidad que hizo el tribunal de la excepción de *indebida escogencia de la acción*, y por eso estudiará -a continuación- la indemnización que el METRO pagará a MASA, porque se demostró la ocupación de los terrenos de su propiedad.

¹⁰ Velásquez Posada, Obdulio. La responsabilidad civil en el contexto de la teoría del derecho actual. Instituto Antioqueño de Responsabilidad civil y del Estado. En: Revista de Responsabilidad Civil y del Estado. No. 21. Mayo de 2007. Págs. 13 a 14. Medellín.

En este sentido, la Sala encuentra que la parte actora solicita en la *pretensión cuarta* –numerada como 1.4- que “... se restituyan las cosas al estado anterior, y de consiguiente, ordénese a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda..., la restitución de las zonas de terreno cuya tenencia recibió de mi mandante...”. No obstante, en la *pretensión quinta* –incorrectamente numerada en la demanda como 1.4- pidió: “Condénase a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda a indemnizar y pagar la totalidad de los daños y perjuicios materiales, incluidos daño emergente y lucro cesante, ocasionados a Municipios Asociados del Valle del Aburrá M.A.S.A., con su incumplimiento, en la cuantía que resulte de las bases probadas en el proceso. (...)” Y el peritazgo solicitado para demostrar los hechos no solo se enfocó en establecer la ocupación de los terrenos, sino también en cuantificar el valor de las zonas ocupadas.

En estos términos la Sala entiende que la orden de entregar los lotes ocupados con la infraestructura del Metro de Medellín resulta imposible de cumplir, además de que no hay prueba acerca de la manera cómo eventualmente podría hacerse, sin menoscabo para el interés general. Por esta razón, y a sabiendas de que no podría accederse a las pretensiones quinta y sexta en forma conjunta –entregar los predios y también pagar por ellos-, la Sala interpreta que la indemnización pedida en la última pretensión satisface al actor, pues también la solicitó.

En este orden, en el informe pericial -cuya coherencia, claridad y solidez en los fundamentos y las conclusiones permite a la Sala apoyarse para establecer la ocurrencia de los hechos y el monto de la indemnización- se concluye que los predios ocupados en el *sector norte* del río Medellín tienen un valor unitario, por metro cuadrado, de \$7.500, y son:

Lote 4.1. área: 3.746,89 m²

Lote 4.2. área: 449,38 m²

Lote 4.3. área: 3.644,27 m²

Lote 5 área: 32.040,26 m²

Subtotal 39.880,80 m² x \$7.500 m² = \$299'106.000

Los predios ocupados en el *sector sur* del río Medellín -con exclusión del identificado como lote de escritura pública No. 524, porque no hizo parte de los predios relacionados en la demanda, según lo confirman los peritos- tienen un valor unitario, por metro cuadrado, de \$8.500, y son:

Lote 1.4.6. área: 1.323,00 m²

Lote 1.4.7. área: 10.084,00 m²

Lote 1.4.8. área: 3.954,00 m²

Lote 1.4.9. área: 2.294,00 m²

Lote 1.4.10. área: 1.802,00 m²

Lote 1.4.11. área: 1.166,00 m²

Subtotal 20.623,00 m² x \$8.500 m² = \$175'295.500

Total \$474'401.500

Sobre el valor por metro cuadrado de los lotes, los peritos precisaron que "... En el sector sur, en los alrededores de la línea del METRO, puede tener valores superiores a los \$30.000/m², según la forma y situación del lote; y en el sector norte puede tener valores superiores a los \$20.000/m². Sin embargo los lotes, objeto del dictamen, por su situación especial (ribera del río, línea de ferrocarril, margen de la Vía Regional, etc.) tienen una utilización tan limitada que puede afirmarse que están por fuera de todo comercio. En la práctica el único cliente forzoso es el METRO. Pero esto no quiere decir que no tengan ningún valor; sólo que es muy inferior a los mencionados..." -fl. 375, cdno. 1-, de ahí que hayan establecido las cifras ya señaladas.

De otro lado, MASA no demostró haber padecido otros perjuicios, porque si bien acreditó la existencia de un proceso ejecutivo en su contra, no demostró que la causa fuera la ocupación de los terrenos, y menos que su iniciación hubiera

causado perjuicios adicionales, basta observar el proceso para acreditar la orfandad probatoria de este daño y sus perjuicios.

Finalmente, los \$474'401.500 se deben actualizar desde el mes siguiente a la fecha en que se practicó el peritazgo -octubre de 1992-, hasta la expedición de esta sentencia, con la siguiente fórmula:

$$Va = Vh \times \frac{(\text{IPC final})}{(\text{IPC inicial})}$$

$$Va = Vh \times \frac{(\text{julio de 2012})}{(\text{noviembre de 1992})}$$

$$Va = \$474'401.500 \times \frac{(111,32)}{(17,23)}$$

$$Va = \$ 3.065'024.665$$

En este orden de ideas, la Sala entiende que la decisión apelada se debe revocar, por las razones expuestas.

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 y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. Declárese la existencia del contrato interadministrativo celebrado el 4 de noviembre de 1986, entre Municipios Asociados del Valle de Aburra – MASA- y la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra Limitada, por cuya

virtud, aquella contrató con ésta, entre otras obligaciones, la construcción de las obras públicas ordenadas por la ley 13 de 1.971, referentes a la canalización, protección, defensa y rectificación del Río Medellín que fueren necesarias para acometer la construcción, de las obras del Tren Metropolitano.

Segundo. Niéganse las pretensiones segunda, tercera y cuarta –restitución de los inmuebles- de la demanda, por los motivos expuestos en la parte motiva de la providencia; así como las demás excepciones de mérito propuestas.

Tercero. Declárase probada la excepción de pago, en relación con los inmuebles que hicieron parte del convenio interadministrativo celebrado el 4 de noviembre de 1986, entre Municipios Asociados del Valle de Aburra –MASA- y la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra Limitada.

Cuarto. Condénase a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada –conocida como ETMVA o METRO o METRO DE MEDELLÍN-, conforme a la parte motiva de este proveído, a pagar la suma de tres mil sesenta y cinco millones veinticuatro mil seiscientos sesenta y cinco pesos (\$3.065'024.665).

Quinto. Una vez cancelada la suma anterior, Municipios Asociados del Valle de Aburra –MASA- trasladará la propiedad de los bienes a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada, debiéndose asumir por las respectivas entidades los costos de escrituración, impuestos y registro en la forma en que la costumbre comercial y civil lo imponen.

Sexto. Sin condena en costas.

Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

OLGA VALLE DE DE LA HOZ

Presidenta

ENRIQUE GIL BOTERO

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.