



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., **21 FEB 2020**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 05001-23-33-000-2016-01534-01  
**Demandante:** INDURAL S.A.  
**Demandado:** AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA Y OTROS  
**Tema:** Legitimación en la causa por pasiva

**Auto que resuelve recurso de apelación**

---

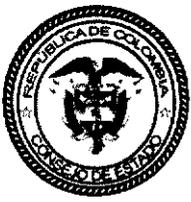
El Despacho procede a emitir pronunciamiento respecto del recurso de apelación interpuesto oportunamente por los apoderados judiciales del Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la sociedad Devimed S.A., en contra de la decisión adoptada por el doctor Jorge Iván Duque Gutiérrez, magistrado de la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, en la audiencia inicial celebrada el 21 de marzo de 2019 dentro del proceso de la referencia, en la que se declaró como no probada la excepción previa relacionada con la falta de legitimación en la causa por pasiva.

**I. ANTECEDENTES**

Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Antioquia el 6 de julio de 2016<sup>1</sup>, la sociedad **Indura S.A.**, a través de apoderado judicial e invocando el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, presentó demanda en contra de la Agencia Nacional de Infraestructura, del Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la sociedad Devimed S.A., escrito en el que se elevaron las siguientes pretensiones:

---

<sup>1</sup> Demanda visible de folios 1 a 21 del Cuaderno No. 1 del expediente.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01

Demandante: Indural S.A.

Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

"[...] **PRIMERA:** Se declare la **NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO** denominado Resolución 1951 del 20 de noviembre de 2015 por la cual se decreta una expropiación por vía administrativa.

**SEGUNDA:** Como consecuencia de lo anterior, solicito el **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** con el reconocimiento a favor de **INDURAL** del pago total del precio de la parte del inmueble afectado con una obra pública y pague las siguientes sumas de dinero [...]"

El conocimiento del asunto le correspondió al doctor Jorge Iván Duque Gutiérrez, Magistrado de la Sección Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, quien mediante auto de 26 de julio de 2016<sup>2</sup>, inadmitió la demanda, con miras a que la parte actora especificara el medio de control ejercido, pues la parte actora indicó que el medio de control instaurado era el de nulidad y restablecimiento del derecho mientras que en el poder conferido por la sociedad demandante se hizo alusión al medio de control de reparación directa.

Frente a tal requerimiento, el apoderado judicial de la parte actora subsanó la demanda<sup>3</sup>, indicando que el medio de control instaurado era el de nulidad y restablecimiento del derecho, con miras a obtener declaratoria de nulidad de la Resolución No. 1951 del 20 de noviembre de 2015, expedida por la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, "*por medio de la cual se ordena iniciar los trámites de expropiación de una zona de terreno requerida para la ejecución del **CONTRATO 0274 DE 2013 RECUPERACIÓN DE SITIOS CRÍTICOS SOBRE LA AUTOPISTA MEDELLÍN – BOGOTÁ**, zona de terreno que se desprenderá de un predio de mayor extensión ubicado en el municipio de Copacabana, Departamento de Antioquia*".

El doctor Jorge Iván Duque Gutiérrez, teniendo en cuenta el escrito de subsanación de la demanda, mediante auto de 12 de agosto de 2016<sup>4</sup>, dispuso la admisión del proceso de la referencia y ordenó que, por la secretaría del Tribunal, se efectuaran las correspondientes notificaciones de ley, con la finalidad de que la parte demandada y demás intervinientes, contestaran la demanda, propusieran excepciones, solicitaran pruebas, llamaran en garantía o de considerarlo pertinente propusieran demanda de reconvención.

<sup>2</sup> Folio 225.

<sup>3</sup> Folio 228.

<sup>4</sup> Folios 232.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01  
Demandante: Indural S.A.  
Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

Dentro de la oportunidad establecida para tal efecto, la Agencia Nacional de Infraestructura, el Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la sociedad Devimed S.A., contestaron la demanda y se opusieron a las pretensiones impetradas en el libelo introductorio; en igual sentido, propusieron como excepciones previas: i) la caducidad de la acción, ii) la ineptitud de la demanda, iii) el trámite inadecuado de la acción y, iv) la falta de legitimación en la causa por pasiva.

## II. LA PROVIDENCIA APELADA

En la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, celebrada el 21 de marzo de 2019, el magistrado sustanciador del proceso, al resolver dichas excepciones, dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

***"[...] Como es excepción común de las demandadas FONDO DE ADAPTACIÓN Y DEVIMED la de LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, procede el despacho a pronunciarse al respecto:***

*La legitimación desde el punto de vista material alude a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas hayan demandado o que hayan sido demandadas; esto significa, que la legitimación en la causa material por la parte pasiva, es la identidad con quien tiene el deber de satisfacer el derecho subjetivo reclamado. La legitimación en la causa de hecho en cambio, es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación de esta al demandado.*

*Así las cosas, como en el caso concreto el demandante afirma haber padecido un daño a causa de la Agencia Nacional de Infraestructura, DEVIMED y el Fondo de Adaptación, éste tiene hasta la sentencia para demostrarlo, y lo que corresponde al Juzgador es verificar si los hechos afirmados por el demandante efectivamente ocurrieron y le ocasionaron el daño que dice haber sufrido y en caso afirmativo; determinar si existe algún tipo de responsabilidad por parte de estos, para finalmente declararlo en la sentencia.*

*Por lo tanto, se declara no probada la excepción de falta de legitimación en la causa formal y se deja en suspenso la material, para resolverse en la sentencia [...]"<sup>5</sup>.*

## III. DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

III.1. En la audiencia inicial celebrada el 21 de marzo de 2019, los apoderados judiciales del Fondo de Adaptación del Ministerio Hacienda y Crédito Público y de

<sup>5</sup> Se transcribe lo pertinente, del acta contentiva de la audiencia inicial visible de folios 664 a 666.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01  
Demandante: Indural S.A.  
Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

la sociedad Devimed S.A., interpusieron recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de tal decisión, por considerar que no se encontraban legitimadas en la causa por pasiva para participar en el presente proceso; intervención que fue grabada y que consta en el disco compacto que reposa a folio 667 del cuaderno principal.

**III.2.** La primera intervención la realizó la apoderada judicial del Fondo de Adaptación, recurso que fue sustentado en los siguientes términos:

*"[...] El Fondo de Adaptación no se encuentra conforme, por lo tanto, presento recurso de reposición y en subsidio apelación a la excepción de falta de legitimación en la causa. El recurso se presenta con base en los siguientes hechos: El Fondo de Adaptación es una entidad que fue creada para prevenir y reconstruir los efectos causados por el fenómeno de la niña, la existencia del fondo se [inaudible] para asegurar los recursos de inversión necesarios para impedir la prolongación y repetición de la situación causada por dicho fenómeno, con base en lo anterior, se hicieron varios convenios con la ANI y en una de las cláusulas del convenio se cita que el (sic) ANI es el encargado de liderar la gestión predial, social y ambiental que ejecuten los contratistas del Fondo para ejecutar las obras del proyecto. Con base en lo anterior, la ANI delegó a DEVIMED para que ellos efectuaran las expropiaciones y la ANI es quien expide las resoluciones para declarar la expropiación, por lo tanto, esos actos administrativos no tuvieron (sic) ninguna injerencia el fondo [inaudible] estuvo en ellos, por lo tanto, si esto es una nulidad y restablecimiento del derecho donde no participó el fondo, considero que si le asiste la falta de legitimación en la causa por pasiva [...]"<sup>6</sup>.*

**III.3.** Por su parte, el apoderado judicial de la sociedad Devimed S.A., sustentó el recurso de alzada de la siguiente manera:

*"[...] Con relación a la legitimación en la causa por pasiva, el concesionario lo que considera es interponer recurso frente a esta, de reposición y en subsidio apelamos esa situación por el siguiente tema: el concesionario fue encargado para hacer el trámite de notificar el proceso de enajenación voluntaria, hasta ese momento es un punto contractual. Por eso cuando se habla de la Resolución 072 y como fue notificada la expropiación y la contestación de la apelación (sic) esos actos nunca fueron de la esfera del concesionario, nunca fueron de su trámite, por lo tanto, al no tenerlos nosotros en nuestra órbita, no podemos tener control sobre ellos, ni como fueron notificados, ni a quien fueron notificados, ni como se adelantó ese trámite. El concesionario, entonces, agotada la etapa administrativa, como está en el contrato su encargo, operó como si fuese un mensajero entregándole a una persona particular o sirviendo de puente entre el Estado y el particular, llevándole una información y con esa información se dio inicio a un proceso, pero el mismo proceso es, según el contrato, responsabilidad de la Agencia Nacional de Infraestructura. En este sentido, nosotros estamos vinculados en un proceso, del cual se piden nulidades, en los cuales no hemos intervenido en ninguna de*

<sup>6</sup> Minuto 24:04 a 25:50 de la audiencia inicial.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01  
 Demandante: Indural S.A.  
 Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

*las etapas a partir del momento de la resolución de expropiación y el recurso interpuesto sobre este [...]»<sup>7</sup>.*

III.4. De dichos recursos se corrió traslado a la parte actora, quien manifestó estar conforme con la decisión emitida por el despacho sustanciador, en el sentido de haber declarado no probadas las excepciones previas planteadas por la parte demandada.

III.5. Finalmente, el *a quo* decidió adecuar el trámite de los recursos de reposición interpuestos, comoquiera que de acuerdo con el artículo 180 del CPACA, la decisión que niega las excepciones previas era susceptible del recurso de apelación, en consecuencia, dispuso remitir el expediente de la referencia a esta Corporación, para que dichos recursos fueran desatados.

#### IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

En primer lugar, el Despacho destaca que, de conformidad con lo establecido en el numeral 6º del artículo 180 del CPACA<sup>8</sup>, esta Corporación judicial es la competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por los apoderados judiciales del Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público- en adelante Fondo de Adaptación- y de la sociedad Devimed S.A., en contra de la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, toda vez que el pronunciamiento por medio de la cual se niegan las excepciones previas, en primera instancia, es susceptible de ser apelado ante el superior; decisión que, cabe anotar, al no estar contemplada dentro de los numerales 1 a 4 del artículo 243 del citado estatuto normativo, debe ser proferida por este Despacho en Sala unitaria<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Minuto 26:06 a 75:50 de la audiencia inicial.

<sup>8</sup> [...] **6. Decisión de excepciones previas.** El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

(...)

*El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso [...].*

<sup>9</sup> En concordancia con ello, el artículo 125 del CAPACA, dispone que:

**"[...] Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia [...]."**  
 (Destacado del Despacho).



---

Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01  
Demandante: Indural S.A.  
Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

Del mismo modo, y en el entendido que los medios de impugnación fueron interpuestos en el transcurso de la audiencia en la que se tomó la decisión, los mismos resultan oportunos.

Descendiendo al caso que nos ocupa, se tiene que la sociedad Devimed S.A. afirma que no se encuentra legitimada en la causa por pasiva, toda vez que los actos administrativos demandados no guardaban relación con las obligaciones que fueron convenidas en el contrato de obra No. 274 de 18 de diciembre de 2013, suscrito entre dicha sociedad y el Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el Fondo de Adaptación manifestó que la Agencia Nacional de Infraestructura era la entidad encargada de expedir los actos administrativos expropiatorios necesarios para la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 092 de 22 de noviembre de 2012, contentivo del proyecto **"ATENCIÓN DE SITIOS CRÍTICOS DE LA RED VIAL Y FÉRREA NACIONAL CONCESIONADA, AFECTADOS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010 – 2011"**<sup>10</sup>; razón por la cual señaló que no le asistía legitimación en la causa por pasiva, en tanto ella no expidió los actos demandados en el proceso de la referencia.

Cabe anotar que el *a quo*, al resolver la citada excepción, consideró que la legitimación en la causa debía ser analizada desde dos puntos de vista, esto es: i) **la legitimación material** y, ii) **la legitimación de hecho**, la primera está relacionada con la *"participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda"*<sup>11</sup>, y la segunda, consistente en *"una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación de esta al demandado"*<sup>12</sup>.

Ahora bien, el mismo *a quo*, al concluir que la audiencia inicial no era el momento procesal para referirse a **la legitimación en la causa material**, es decir, para emitir pronunciamiento respecto a las excepciones de fondo de la demanda, resolvió declarar como no probada la excepción previa propuesta, en razón a que los sujetos procesales demandados se encuentran **legitimados de hecho en la**

---

10 Conforme al artículo 1º del Decreto 4819 de 2010 este consiste en *"la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de 'La Niña'.*

11 Folio 665.

12 *Ibidem.*



Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01

Demandante: Indural S.A.

Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

**causa por pasiva**, en tanto fueron explícitamente relacionados como parte demandada del proceso que nos ocupa y dado que se les notificó en debida forma el auto admisorio de la misma.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta los argumentos expuestos en la providencia impugnada, así como los planteamientos esgrimidos por los recurrentes, para el Despacho resulta claro que el objeto del presente recurso se circunscribe a determinar si el Fondo de Adaptación y la sociedad Devimed S.A. se encuentran legitimados en la causa por pasiva para intervenir en el caso *sub lite*.

Con fundamento en la anterior premisa, el Despacho pone de relieve que la legitimación en la causa, conforme lo ha precisado la Corte Constitucional, "*es la idoneidad jurídica que tiene una persona para discutir el objeto sobre el que versa un litigio*"<sup>13</sup>. Tal legitimación la tiene la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez.

Respecto de este mismo tema, el tratadista Hernando Devis Echandía, sostuvo:

**"[...] En los procesos civiles, laborales y contencioso-administrativos, esa condición o cualidad que constituye la legitimación en la causa, se refiere a la relación sustancial que se pretende que existe entre las partes del proceso y el interés sustancial en litigio o que es el objeto de la decisión reclamada. Se puede tener la legitimación en la causa, pero no el derecho sustancial pretendido.**

**Creemos que se precisa mejor la naturaleza de esa condición o calidad o idoneidad; así en los procesos contenciosos, la legitimación en la causa consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, y respecto del demandado en ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante [...]"<sup>14</sup>. (Destacado del Despacho).**

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia T-247 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>14</sup> Hernando Devis Echandía, "Compendio de Derecho Procesal Teoría General del Proceso", Decimocuarta Edición, Editorial ABC, 1996. Pág.269 y 270.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01  
Demandante: Indural S.A.  
Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

Ahora bien, cabe poner de relieve que la tesis relacionada con la existencia de la legitimación en la causa de hecho y material ha sido desarrollada principalmente por la Sección Tercera de esta Corporación, la cual ha sostenido que:

*"[...] La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. **La legitimación de hecho en la causa es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado (...).** La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado. (...) De todo lo anterior se concluye, de un lado, que la legitimación en la causa no es una excepción de fondo en los procesos ordinarios [...]"<sup>15</sup>. (Destacado y subrayado del Despacho).*

En los mismos términos, las secciones Segunda y Quinta del Consejo de Estado han utilizado dicha distinción de la legitimación en la causa, señalando lo siguiente:

*"[...] En relación con la falta de legitimación en la causa alegada por la parte demandada en el recurso de apelación, la Sala de Subsección estima importante precisar, **que existen dos clases de legitimación en la causa, una de hecho o procesal y otra material o sustancial [...]**"<sup>16</sup>. (Destacado y subrayado del Despacho).*

*"[...] La legitimación en la causa se concibe desde dos vertientes: **la llamada legitimación de hecho y la material.** La primera, la de hecho, se establece a*

<sup>15</sup> En relación con este punto se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera:

- Subsección B, auto de 2 de agosto de 2019, rad: 73001-23-33-004-2015-00176-01(60624), C.P. Ramiro Pazos Guerrero;
- Subsección A, auto de 31 de julio de 2019, rad: 05001-23-33-000-2015-00378-01(62815), C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas;
- Subsección B, auto de 31 de julio de 2019, rad: 41001-23-33-000-2017-00568-01(63556), C.P. Alberto Montaña Plata;
- Subsección B, auto de 22 de julio de 2019, rad: 25000-23-36-000-2014-00602-02(60945), C.P. Ramiro Pazos Guerrero;
- Subsección B, auto de 10 de julio de 2019, rad: 25000-23-36-000-2016-00914-01(60195), C.P. Ramiro Pazos Guerrero;
- Subsección B, auto de 8 de julio de 2019, rad: 15001-23-33-000-2015-00429-01(60839), C.P. Ramiro Pazos Guerrero;
- Subsección B, auto de 28 de junio de 2019, rad: 05001-23-33-000-2015-00397-01(57565), C.P. Ramiro Pazos Guerrero;
- Subsección A, auto de 25 de junio de 2019, rad: 13001-23-33-000-2014-00012-01 (63986), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera;
- Subsección A, auto de 15 de mayo de 2019, rad: 25000-23-36-000-2016-00426-01(60978), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico;
- Subsección A, auto de 6 de mayo de 2019, rad: 25000-23-36-000-2016-00276-01(60032), C.P. Mariana Adriana Marín.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 16 de noviembre de 2017; Expediente No. 08001-23-31-000-2010-00600-01(2078-15) C.P. William Hernández Gómez.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01

Demandante: Indural S.A.

Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

*partir de la relación procesal que el petitum y la causa petendi generan entre las partes procesales, concretamente, el demandante y demandado; es decir, se está en el típico terreno de la relación jurídica procesal únicamente. En cambio, la legitimación material responde al criterio de efectividad, esto es, a la participación real de las personas en la situación jurídica (acto, hecho, conducta etc.) que da origen a la demanda, sin importar si accionó o no, para el caso del demandante, o si fue demandado o no, cuando se trata de la parte pasiva [...]"<sup>17</sup>.*

Por su parte, la Sección Primera de esta Corporación, en algunas oportunidades, ha hecho propia la referida distinción de la legitimación en la causa, en los siguientes términos:

*"[...] En torno al concepto enunciado, la sentencia de 20 de septiembre de 2.001, expediente No. 10973, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado hizo las siguientes precisiones, que esta oportunidad se prohijan:*

*' (...) **La legitimación de hecho** en la causa es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado. Quien cita a otro y atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Vg.: A demanda a B. Cada uno de estos está legitimado de hecho. **La legitimación material** en la causa alude, por regla general, a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas o hayan demandado o que hayan sido demandadas'. [...]"<sup>18</sup>. (Destacado y subrayado del Despacho).*

Precisado lo anterior, el Despacho pasa a verificar si, en el caso *sub examine*, los recurrentes se encuentran legitimados en la causa por pasiva para intervenir el proceso de la referencia.

En primer lugar, es dable advertir que la situación jurídica sometida al conocimiento de esta jurisdicción consiste en que la sociedad demandante

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 6 de febrero de 2014, rad: 25000-23-31-000-2011-00341-04, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 12 de noviembre de 2009, Expediente: 68001-23-15-000-1997-13681-01, C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso. En los mismos términos consultar las siguientes providencias de la Sección Primera:

- Expediente 25000-23-41-000-2018-00303-01, Auto de 13 de diciembre de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López.
- Expediente 25000-23-41-000-2013-01813-01, Auto de 22 de septiembre de 2016; C.P. María Claudia Rojas Lasso.
- Expediente 20001-23-31-000-2003-01273-01(AP), Sentencia de 11 de octubre de 2006, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón.
- Expediente 11001-03-24-000-2004-00078-01; Auto de 9 de marzo de 2006; C.P. Rafael E. Osteau de Lafont Pianeta.



---

Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01  
Demandante: Indural S.A.  
Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros

considera que el trámite administrativo surtido para expropiar parte del bien de su propiedad no se adelantó en debida forma, pues, a su juicio, *“existen defectos sustanciales graves que apuntan a que no se haya estimado o calculado una indemnización por la afectación del inmueble y de la actividad comercial y empresarial de INDURAL S.A.”*<sup>19</sup>.

En concordancia con ello, es preciso señalar que la Agencia Nacional de Infraestructura y el Fondo de Adaptación, celebraron el Convenio Interadministrativo No. 092 de 22 de noviembre de 2012, tendiente a ejecutar el proyecto ***“ATENCIÓN DE SITIOS CRÍTICOS DE LA RED VIAL Y FÉRREA NACIONAL CONCESIONADA, AFECTADOS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010 – 2011”***<sup>20</sup>.

En el marco del convenio referido, el Fondo de Adaptación celebró con la sociedad Devimed S.A el contrato No. 274 de 18 de diciembre de 2013, con el objeto de ejecutar las obras para recuperar los sitios críticos de la Autopista Medellín-Bogotá, entre las que se encuentra el túnel que se habría de realizar en el Kilómetro 6, lugar en el que se encuentra ubicado el predio de la sociedad demandante.

Del mismo modo, se destaca que, a través de la Resolución No. 337 de 13 de febrero de 2014, la Agencia Nacional de Infraestructura delegó en la sociedad Devimed S.A. las labores de adquisición predial requeridas para la ejecución de las obras estipuladas en el contrato obra No. 274 de 18 de diciembre de 2013, suscrito entre el Fondo de Adaptación y la mencionada sociedad.

Asimismo, se resalta que, previamente a la ejecución de las obras antes mencionadas, la sociedad Devimed S.A. contrató a la sociedad Avalúos y Tasaciones de Colombia – Valorar S.A., para que tasara el valor de la extensión de terreno propiedad de la demandante, el cual se requería para la ejecución de la obra civil referida.

---

<sup>19</sup> Folio 11.

<sup>20</sup> Tal como se observa a folio 2 de la Resolución No. 1951 de 2015, expedida por la Agencia Nacional de Infraestructura.



---

**Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01**  
**Demandante: Indural S.A.**  
**Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros**

Con fundamento en los estudios mencionados y en el hecho de no haberse logrado la enajenación voluntaria<sup>21</sup>, la Agencia Nacional de Infraestructura profirió la Resolución No. 1951 de 20 de noviembre de 2015, mediante la cual ordenó iniciar los trámites de expropiación judicial respecto de una porción del inmueble propiedad de la sociedad Indural S.A., hoy demandante en el proceso de la referencia.

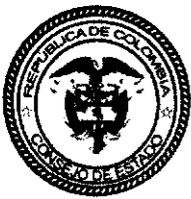
De igual manera, se destaca que el problema jurídico ventilado dentro del proceso de la referencia, guarda relación intrínseca con los avalúos del bien inmueble objeto de expropiación, los cuales se surtieron dentro del contrato de obra No. 274 de 18 de diciembre de 2013, suscrito entre la sociedad Devimed y el Fondo de Adaptación.

En ese orden de ideas, esta Sala Unitaria considera que los recurrentes si se encuentran legitimados materialmente en la causa por pasiva para intervenir en el caso *sub examine*, toda vez que los mismos hicieron parte del procedimiento que culminó con la expedición de los actos administrativos acusados, y de sus actuaciones se derivan aspectos trascendentales en el fondo de la controversia, tales como las labores de adquisición predial requeridas para la ejecución de las obras estipuladas en el contrato obra No. 274 de 18 de diciembre de 2013, contrato respecto del cual surgió la necesidad de expropiar el bien inmueble del demandante.

De igual forma, el Despacho resalta que de conformidad con la citada jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual fue adoptada por el magistrado sustanciador del proceso en la providencia recurrida, se tiene que existe una relación entre las pretensiones de la demanda y los sujetos que de acuerdo con el demandante deben satisfacerlas, de allí que, dichos sujetos se encuentren legitimados de hecho en la causa por pasiva y, en consecuencia, deban permanecer vinculados al proceso. Sin embargo, importa destacar que ello no comporta que la parte vinculada al proceso se encuentre en la obligación de satisfacer las pretensiones de la demanda, pues como tal como se dijo en la providencia impugnada, a dicha conclusión únicamente se podrá llegar cuando se profiera la sentencia de fondo.

---

<sup>21</sup> En la demanda y la contestación se relatan las circunstancias que rodearon la enajenación voluntaria, pero estos hechos no son relevantes para la presente decisión.



---

**Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01**  
**Demandante: Indural S.A.**  
**Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros**

Significa lo anterior que el juez de conocimiento, al resolver la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva, lo que debe determinar es si existe una relación procesal entre las pretensiones de la demanda y quienes, de acuerdo con el accionante, se encuentran llamados a responder y, seguidamente, verificar si a dichos sujetos se les notificó del auto admisorio de la demanda; situación que en el caso *sub examine* se encuentra demostrada.

Cabe anotar que, si en gracia de discusión se aceptara el argumento consistente en que los recurrentes no actúan como *litis consortes* necesarios de la parte demandada, en tanto no expidieron los actos demandados, lo cierto es que existen otras figuras jurídicas que permiten la vinculación de distintos sujetos a un trámite en calidad de demandados, como son las del litisconsorcio cuasinecesario y la del litisconsorcio facultativo; instituciones que confieren la potestad a los demandantes de determinar a sus contradictores en el proceso judicial, siempre que su vinculación al proceso sea razonable y coherente con las pretensiones de la demanda.

De conformidad con lo expuesto, para esta Sala Unitaria es claro que los recurrentes se encuentran legitimados en la causa por pasiva, y en virtud de ello se dispondrá confirmar la decisión tomada por la Sección Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, en desarrollo de la audiencia inicial de fecha 21 de marzo de 2019.

**Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión proferida el doctor Jorge Iván Duque Gutiérrez, magistrado de la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, en desarrollo de la audiencia inicial de fecha 21 de marzo de 2019, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



---

**Radicación: 05001-23-33-000-2016-01534-01**  
**Demandante: Indural S.A.**  
**Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura y Otros**

**SEGUNDO:** En firme esta decisión devuélvase al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

P: (17).