Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., uno (1) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: **25000-23-26-000-2007-00188-01(43608)**

Actor: **ASOCIACIÓN PARA LA VIVIENDA POPULAR SIMÓN BOLÍVAR Y OTRO**

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU-

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

FALLO DE REEMPLAZO-Se dicta sentencia en cumplimiento de una orden de tutela. FALLO QUE CUMPLE ORDEN DE TUTELA-La decisión debe sujetarse a lo ordenado por el juez de tutela. DESACATO DE TUTELA-Se configura cuando se incumple la orden del juez de tutela. OCUPACIÓN DE INMUEBLES-El término de caducidad se contabiliza por regla general desde la cesación de la ocupación temporal o desde cuando terminó la obra en la ocupación permanente. CADUCIDAD EN REPARACIÓN DIRECTA POR OCUPACIÓN DE INMUEBLES-Excepción cuando el conocimiento fue posible en un momento posterior a la ocurrencia del hecho. DERECHOS DE CONTENIDO CREDITICIO-El titular puede renunciarlos si solo afectan el interés individual y no lo prohíbe la ley. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES-Previsto en la Ley 9 de 1989. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES-Etapas. ADQUISICIÓN POR ENAJENACIÓN VOLUNTARIA-Requisitos. ADQUISICIÓN POR ENAJENACIÓN VOLUNTARIA-Inicia con la oferta de compra que hace la Administración al propietario del inmueble. COSTAS EN CCA-Improcedencia cuando no se actúa con temeridad o mala fe.

La Sala, en cumplimiento de las providencias de tutela del 23 de junio y 26 de agosto de 2022, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 30 de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones.

SÍNTESIS DEL CASO

El 15 de mayo de 2000, el IDU le hizo una oferta –enajenación voluntaria– a la Asociación para la Vivienda Popular Simón Bolívar, Proyectos en Concreto Ltda. y Guillermo Anzola Lizarazu por un inmueble que iba a ser afectado por la construcción de la avenida Ciudad de Cali. Los demandantes aceptaron la oferta y entregaron el inmueble al IDU. El contrato de compraventa no pudo celebrarse, pues el bien había sido transferido a otra entidad. La obra terminó el 3 de octubre de 2001. En 2003, los demandantes solicitaron «reiniciar el procedimiento de

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

enajenación» y en 2005 el IDU se abstuvo de hacer una oferta por no tener competencia.

ANTECEDENTES

El 10 de abril de 2007, la Asociación para la Vivienda Popular Simón Bolívar y otro, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra el IDU, para que se le declarara patrimonialmente responsable de los perjuicios causados por no formular oferta de compra por un bien que fue entregado materialmente a la entidad. Solicitó el valor comercial del bien ocupado, los impuestos prediales pagados, lo correspondiente al impuesto que tendría que pagar por ganancia ocasional y los intereses moratorios sobre las sumas reconocidas, daños que cuantificó en por lo menos $600.000.000. En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que su inmueble fue afectado por una obra en la avenida Ciudad de Cali. El IDU le hizo una oferta para comprarlo, la aceptó y como parte de la negociación entregó el bien a la entidad. Sin embargo, aunque hicieron una minuta de escritura de compraventa, la entidad no la firmó. Adujo que una sociedad, que no era propietaria del bien, lo cedió gratuitamente al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP, pero que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos invalidó esa actuación. Una vez tuvo la titularidad del bien solicitó nuevamente al IDU que comprara el predio, pero la entidad se negó. Alegó que el IDU incumplió su obligación legal de hacer una oferta de compra sobre el bien.

El 26 de abril de 2007 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, al oponerse a las pretensiones, el IDU sostuvo que la acción había caducado, porque la entidad ocupó permanentemente el predio para construir una vía y la construcción terminó el 3 de octubre de 2001. Adujo que, en todo caso, no hubo ocupación sobre la totalidad del predio, pues según el Acuerdo 6 de 1990, una parte del bien debía cederse gratuitamente y la declaratoria de nulidad del acuerdo no afectó esa situación. Formuló **llamamiento en garantía** a la Previsora SA con fundamento en la póliza de responsabilidad civil extracontractual n°. 1000102. El 26 de julio de 2007, el Tribunal negó el llamamiento. El 8 de octubre de 2009, Proyectos en Concreto Ltda. presentó

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

solicitud de coadyuvancia y el 27 de mayo de 2010 el Tribunal negó la intervención. El 2 de septiembre de 2010 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. La parte demandante alegó que el daño no se derivó de la ocupación del bien, sino del rompimiento de las negociaciones para su adquisición. La parte demandada reiteró lo expuesto. El Ministerio Público guardó silencio.

El 30 de septiembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la **sentencia** declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, porque los demandantes no eran los propietarios del bien presuntamente ocupado. Consideró que el certificado de tradición y libertad del inmueble acreditó que el bien había sido cedido gratuitamente al DADEP. La demandante interpuso **recurso de apelación**, que fue concedido el 1 de marzo de 2012 y admitido el 19 de abril siguiente. La recurrente esgrimió que los demandantes eran los propietarios del inmueble, porque la anotación n°. 6 del certificado de tradición y libertad no tenía validez, pues la Resolución n°. 692 de 2002 revocó la anotación. El 26 de julio de 2012 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. La parte demandante alegó que quedó acreditada la propiedad del inmueble. El término para formular la acción no caducó porque el daño se derivó de la ruptura de las negociaciones y el Estado era responsable por no adquirir el bien. La parte demandada solicitó se confirmara la sentencia. El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el artículo 20.2 CPC, el valor de la pretensión mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 CCA, esto es, $216.850.000[1].

Acción procedente

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo[2], en este caso por una ocupación permanente de un bien (art. 90 CN y art. 86 CCA).

Demanda en tiempo

3. La Sala se ve obligada a plantear el problema jurídico en el estudio de este presupuesto procesal por las razones que se pasarán a explicar.

II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el medio de control de reparación directa se intentó dentro del plazo preclusivo previsto en la ley.

III. Análisis de la Sala

4. La providencia de tutela de primera instancia del 23 de junio de 2022, de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte demandante. Estimó que, si bien se presentó una ocupación permanente del inmueble por la construcción de una vía pública –desde el año 2000–, el término de caducidad para

[1] Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2007, $433.700, por 500.
[2] Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 [fundamentos jurídicos 10 y 11] y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744-746, disponible en https://bit.ly/3gjjduK.

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

formular la demanda de reparación directa no debía contarse desde la terminación de la obra –año 2001–, sino a partir de noviembre de 2005, cuando la entidad demandada informó al demandante que no iba a adquirir el inmueble ocupado, situación que, a su juicio, frustró la «confianza legítima» que tenía el propietario y habilitó el conteo de la caducidad.

La Subsección B de la Sección Segunda, en decisión del 26 de agosto de 2022, confirmó el fallo de tutela. Sin embargo, aclaró que, contrario a lo dispuesto por el juez de tutela de primera instancia, las comunicaciones enviadas por la entidad no podían calificarse de forma simple «como generadoras de confianza legítima», sino que debían valorarse con las demás pruebas. Sostuvo que la controversia requería un análisis de la totalidad de las pruebas, así como de los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación, pues «sin tomar partido en el asunto, es claro que podrían tener incidencia al momento de decidir acerca de si en la pluricitada demanda contenciosa debe o no declararse la caducidad de la acción».

5. El fenómeno de caducidad para demandar se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces para demandar. Término que está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho opte por accionar ante las autoridades competentes. La caducidad tiene lugar cuando expira ese término perentorio fijado por la ley. El término para formular pretensiones, en procesos de reparación directa, según el artículo 136.8 CCA es de dos años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

El término de caducidad establecido en el artículo 136 CCA es una norma de orden público –y por consiguiente de obligatorio cumplimiento (art. 6 CPC hoy retomado por el art. 13 CGP)– de la que no pueden disponer los jueces ni las partes, porque constituye una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Además, salvo algunas excepciones legales, los derechos crediticios asociados a las acciones indemnizatorias son renunciables, transigibles y, en general, de libre disposición de su titular (art. 15 CC).

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

Así lo resaltó la Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad de ese precepto, pues la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho. Por ende, según la Corte, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas en la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado, situación que no se extiende a quien no acudió en tiempo a la defensa de sus derechos[3].

Este criterio lo reiteró la Corte en el estudio de constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136.9 CCA, al destacar que la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que apunta a la protección del interés general, de modo que su configuración impide el ejercicio de la acción y no puede iniciarse válidamente el proceso. También señaló que la caducidad, dado su carácter de orden público, es indisponible y puede ser declarada de oficio por el juez, cuando se verifique su ocurrencia[4].

El artículo 136 CCA dispuso que el punto de partida para el cómputo del término de caducidad es el hecho dañoso (acción u omisión causante del daño) y fijó el plazo para la interposición de la demanda en dos años, sin hacer distinciones sobre el tipo de daño que se cause. Por ello, basta verificar el día en que ocurrió el hecho, omisión u operación administrativa para contabilizar el plazo señalado, a menos que el perjudicado no hubiera podido conocer el daño en esa fecha, pues en este evento, la caducidad se debe contar desde que tuvo conocimiento de este[5]. Así, aunque los efectos del daño perduren en el tiempo, el conteo del término de caducidad para demandar inicia desde que se produjo la conducta dañosa o desde la fecha en que el demandante tuvo conocimiento del daño[6].

En los eventos de ocupación de inmuebles con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia, la Sala ha determinado que el término

---

[3] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-574 de 1998 [fundamento jurídico 3.5].
[4] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001 [fundamento jurídico 4].
[5] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de octubre de 2011, Rad. 20.692 [fundamento jurídico 3.1].
[6] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de octubre de 2020, Rad. 61.767 [fundamento jurídico 4], con salvamento de voto.

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

para intentar la acción de reparación directa no puede quedar suspendido permanentemente y, por ello, se debe contar desde que la obra ha finalizado o desde que el interesado conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior[7].

La adquisición de predios en la Ley 9ª de 1989 por enajenación voluntaria

6. La Ley 9 de 1989 dispuso un marco legal para que los municipios organicen y planifiquen el desarrollo de su territorio. Al efecto, previó instrumentos de delimitación de los usos del suelo, adquisición de bienes inmuebles destinados para la realización de fines de utilidad pública o interés social, legalización de títulos para vivienda de interés social, gestión urbanística e instrumentos de intervención de la propiedad como la expropiación y la extinción de dominio de inmuebles urbanos.

La adquisición de inmuebles a través del procedimiento administrativo, según la Ley 9 de 1989, exige que los predios sean necesarios para el desarrollo de proyectos, obras o actividades con fines de utilidad pública o interés social. Esta adquisición debe hacerse en consonancia con los usos del suelo y objetivos de los planes de ordenamiento territorial, como planes de vivienda de interés social, preservación del patrimonio cultural, ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social, de ampliación, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos, ejecución de obras públicas, constitución de zonas de reservas, entre otros que enumera el artículo 9.

Dicha adquisición se lleva a cabo, en primer término, a través de una etapa de enajenación voluntaria que, de no lograrse, abre paso a la fase de expropiación, que puede ser administrativa o judicial. El procedimiento de adquisición por enajenación voluntaria inicia con la oferta de compra que hace la Administración al propietario del inmueble, contenida en un oficio que envía el representante legal de la entidad adquirente. Según el artículo 13, el oficio debe contener la oferta propiamente dicha, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación

[7] Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de enero de 1994, Rad.1994-N8610 [fundamento jurídico 1], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 276-277, disponible en https://bit.ly/3gjjduK, y sentencia del 9 de febrero de 2011, Rad. 38271 [fundamento jurídico 33].

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

y la expropiación, la identificación precisa del inmueble y el precio base de negociación.

Reunidos estos elementos en el oficio, la entidad adquirente debe inscribir el oficio en el folio de matrícula inmobiliaria cinco días después de su notificación al propietario y a partir de allí el inmueble queda fuera del comercio y con una afectación al interés general que impide que sobre el mismo se concedan licencias de construcción o permisos de funcionamiento para actividades comerciales o industriales. Este oficio no es un acto administrativo. La norma dispone que no es susceptible de recurso o acción ante la jurisdicción contencioso administrativa.

De conformidad con el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, que introdujo modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria, el precio de adquisición será igual al valor comercial que determine el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por peritos privados inscritos en las lonjas y se determinará en consideración de la reglamentación urbanística municipal o distrital, vigente al momento de la oferta de compra.

Este procedimiento de enajenación voluntaria puede terminar de dos formas: *(i)* con la aceptación de la oferta de compra por parte del propietario y la consecuente suscripción de un contrato de promesa de compraventa o compraventa o *(ii)* con el inicio del procedimiento de expropiación si vencía el término para celebrar el contrato de promesa o de compraventa, sin que hubieran sido celebrados esos contratos, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 9 de 1989.

7. Según la demanda, el IDU incumplió su obligación de formular oferta definitiva de compra del inmueble con matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988. Solicitó el valor comercial del inmueble, la corrección monetaria del precio desde que fue recibido por el IDU hasta el pago de la indemnización, los gravámenes causados desde la entrega del inmueble al IDU y lo correspondiente al impuesto que tendría que pagar por ganancia ocasional, pues cuando hizo la entrega voluntaria –y fracasó la negociación en el año 2000– esa trasferencia no era gravada.

La demanda busca que se pague el valor del bien que la Administración ocupó de

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

forma permanente para la construcción de una vía. Las pretensiones hacen referencia a hechos diferentes: (i) el procedimiento de enajenación voluntaria que se realizó en el año 2000, de conformidad con la Ley 9 de 1989 (ii) la ocupación permanente del inmueble desde el 15 de mayo de 2000 y (iii) el proceso de «negociación» iniciado para la compra en 2003 que se extendió hasta 2005, cuando ya se había cumplido la etapa de negociación directa de la Ley 9 de 1989. Por ello, se estudiará la caducidad por separado para cada hecho –en cumplimiento del fallo de tutela–.

7.1. Según los hechos y las pretensiones de la demanda, en el año 2000 el IDU adelantó el procedimiento de enajenación voluntaria para adquirir el inmueble de los demandantes y esa negociación se frustró por la decisión intempestiva de la entidad de no firmar el contrato de compraventa. La demandante solicitó que los perjuicios fueran indemnizados desde ese momento.

Está acreditado que el 1 de noviembre de 1995 –conforme a la Resolución n°. 1789 de 1995– el Departamento Administrativo de Planeación Distrital otorgó a Guillermo Antonio Anzola Lizarazu, a Torres de Suba S.A., a la Asociación de Vivienda Popular Simón Bolívar y a la sociedad Proyectos en Concreto Ltda. licencia de urbanización sobre un área bruta de 18.655.33m^2, que incluía los inmuebles con folio de matrícula mobiliaria n°. 50N-20171988, 50N-2017198 y 50N-20171990. La zona de reserva por afectación del Plan Vial Arterial era de 2.022.07m^2, que correspondía a un área de cesión gratuita. La licencia fue modificada para disminuir la zona de reserva para el plan vial –de cesión gratuita– a 1.305.87m^2, según da cuenta copia simple de la Resolución n°. 180 del 30 de abril de 2001 (f. 39-44 c. 3 y 69-76 c. 4).

El 15 de mayo de 2000, el IDU notificó a Guillermo Antonio Anzola Lizarazu, a la Asociación para la Vivienda Popular Simón Bolívar y a Proyectos en Concreto Ltda. –propietarios del bien con matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988, según certificado de tradición y libertad del inmueble– del oficio n°. 048730. Conforme al documento, la obra en la avenida Ciudad de Cali (Transversal 91-Avenida Suba) afectaría 2.022,07m^2 del bien con matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988 de su

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

propiedad. La entidad ofertaba $126.533.550 por 766.87m^2 del inmueble y los 1.305,87m^2 restantes debían ser cedidos gratuitamente. Junto con la comunicación se anexó un avalúo del inmueble, según da cuenta copia simple del oficio (f. 90 y 92 c. 4). En esa fecha, los propietarios hicieron entrega material al IDU del inmueble, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988, según da cuenta copia auténtica del acta de recibo (f. 44 c. 4).

El 11 de agosto de 2000, la Asociación para la Vivienda Popular Simón Bolívar, Proyectos en Concreto Ltda. y Guillermo Anzola Lizarazu firmaron la minuta de contrato de compraventa –escritura pública n°. 2646–, para vender al IDU 766,87m^2 de su predio, según da cuenta copia simple de la minuta (f. 6-11 c. 3). El 21 de septiembre de 2000, Torres de Suba S.A. –representada legalmente por Guillermo Antonio Anzola Lizarazu– y el DADEP celebraron contrato de cesión a título gratuito de una zona ubicada en la urbanización Torres de Suba, que iba a ser destinada para el plan vial. La zona afectada por el plan vial que se cedió –2.022,07m^2 – correspondía al inmueble con folio de matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988, según da cuenta copia simple de la escritura (f. 63-68 c. 4). El 28 de diciembre de 2000, el IDU informó a los demandantes que la minuta había sido devuelta por la Notaría 42 del Círculo de Bogotá sin firma de la entidad, porque el inmueble había sido cedido en su totalidad al DADEP el 21 de septiembre de 2000 por escritura pública n°. 2528 de 2000, según da cuenta oficio n°. 135927 (f. 43 c. 4).

El IDU inició el procedimiento de adquisición por enajenación voluntaria con la oferta de compra que hizo a los demandantes. El oficio cumplía con los requisitos previstos en el artículo 13 de la Ley 9 de 1989, pues se hizo a los propietarios del bien, tenía la oferta, las normas sobre la enajenación y expropiación, la identificación del inmueble y el avalúo [núm. 6]. Los demandantes aceptaron la oferta y firmaron la minuta de contrato de compraventa. Sin embargo, la entidad no firmó el contrato, pues, según el certificado de tradición y libertad, en el periodo que transcurrió entre la oferta y la elaboración de la minuta de contrato de compraventa, el bien había sido cedido al DADEP. Como el contrato de compraventa no se reputa perfecto mientras no se haya otorgado escritura pública (art. 1857 CC) y el IDU no firmó el contrato de compraventa, este no quedó perfeccionado.

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

Aunque el contrato de compraventa sobre el predio con matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988 no se firmó, como la Administración hizo una oferta y los demandantes aceptaron, el demandante podía demandar por la no celebración del contrato. La parte demandante tuvo conocimiento del daño el 28 de diciembre de 2000, fecha en que el IDU le informó a los demandantes que no iba a firmar la minuta de contrato de compraventa. De modo que, conforme al artículo 136.8 CCA, el término de dos años empezó a correr el 29 de diciembre de 2000 y venció el 30 de diciembre de 2002, día hábil siguiente a la expiración del plazo (art. 121 CPC, aplicable por disposición del art. 267 CCA). Como la demanda se presentó el 10 de abril de 2007, operó el fenómeno de la caducidad frente a esos hechos.

7.2. Según los hechos de la demanda y las pretensiones, «el lote de terreno se encuentra en posesión del IDU desde el día 15 de mayo de 2000», sin que mediara indemnización alguna.

Está acreditado que el 15 de mayo de 2000, los propietarios hicieron entrega material del inmueble, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988, al IDU, según da cuenta copia auténtica del acta de recibo (f. 44 c. 4). La Administración hizo una oferta por el predio, los propietarios la aceptaron y firmaron la minuta de contrato de compraventa, pero el IDU se abstuvo de firmarlo (f. 6-11 c. 3 y f. 43, 90 y 92 c. 4). El 29 de mayo de 2000, la construcción de la avenida Ciudad de Cali (calle 125-Transversal Suba) inició y el 3 de octubre del 2001 se firmó el acta de terminación del contrato de obra, según da cuenta copia simple del acta de terminación (f. 32 a 34 c. 4).

El 11 de octubre de 2001, los demandantes –conforme a la Resolución n°. 000692– presentaron revocatoria directa ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos contra el acto que inscribió la cesión gratuita del predio n°. 50N-20171988 al DADEP, pues la cesión fue realizada por Torres de Suba S.A., sociedad que no era propietaria del bien, según da cuenta copia simple del acto (f. 45-56 c. 3). El 24 de diciembre de 2002, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos –por Resolución n°. 000692– revocó el acto de registro consignado en la anotación n°. 6 del folio de matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988 –cesión al DADEP–, según da cuenta

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

copia simple de la resolución (f. 45-56 c. 3).

La ocupación temporal o permanente de inmuebles por trabajos públicos o cualquier otro motivo se presenta cuando la Administración toma posesión –de facto y sin indemnización previa– de un inmueble para destinarlo en una obra pública. El IDU tomó posesión del bien con folio de matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988, sin pagar una indemnización previa. Los demandantes conocieron que no se les pagaría el valor del inmueble desde el 28 de diciembre de 2000, fecha en que el IDU les informó que no celebraría el contrato de compraventa, pues el predio había sido cedido al Distrito Capital.

Como se trató de un evento de ocupación de inmueble por obra pública de carácter permanente, el término para formular la acción se contaba desde que la obra finalizó o desde que el interesado conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior [núm. 5]. La construcción de la avenida Ciudad de Cali terminó el 3 de octubre de 2001. De manera que, el término de caducidad de dos años para formular la demanda empezó a correr a partir del día siguiente –4 de octubre de 2001– y venció el 6 de octubre de 2003, día hábil siguiente a la expiración del plazo (art. 121 CPC, aplicable por disposición del art. 267 CCA). Como la demanda se presentó el 10 de abril de 2007, según da cuenta el sello de recibido de la demanda (f. 19 c. 1), operó el fenómeno preclusivo de la caducidad para las pretensiones –declarativas e indemnizatorias– por ocupación permanente de inmueble.

Incluso si se considerara que, solo hasta que se revocó la anotación n°. 6 –cesión del inmueble– de la matrícula inmobiliaria, los demandantes podían formular la acción por la ocupación como propietarios del bien, la conclusión es la misma: operó el fenómeno preclusivo de la caducidad. En efecto, el 13 de febrero de 2003 se registró la Resolución n°. 692 de 2002 en el folio de matrícula del inmueble, el término de caducidad de dos años para formular la demanda empezó a correr a partir del día siguiente –14 de febrero de 2003– y venció el 14 de febrero de 2005.

7.3. Según los hechos de la demanda y las pretensiones, el IDU incumplió su

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

obligación –artículo 59 de la Ley 388 de 1997– de formular oferta definitiva para su adquisición por parte de la entidad para su uso en la avenida Ciudad de Cali.

El demandante solicitó –como indemnización de los perjuicios derivados de la alegada irregularidad– el valor comercial del inmueble, la corrección monetaria del precio desde que fue recibido por el IDU, los gravámenes causados desde que se entregó al IDU y el eventual impuesto por ganancia ocasional, pues al momento en que se hizo la entrega voluntaria esa trasferencia no era gravada.

Como con el proceso de reparación directa se buscó la indemnización por la pérdida de un predio ocupado de manera permanente para la construcción de una vía pública sin indemnización, la oportunidad para formular la demanda debía ceñirse al artículo 136.8 CCA y a la interpretación que la Sección Tercera le dio en sentencia de unificación[8].

Sin embargo, el juez de tutela señaló a la Sala que debía valorar «la totalidad de las pruebas obrantes en el expediente, así como los argumentos expuestos tanto en la demanda como en el recurso de apelación», para analizar si podían incidir «al momento de decidir acerca si en la pluricitada demanda contenciosa debe o no declararse la caducidad de la acción» [núm. 2.4.3 de la providencia del 26 de agosto de 2022]. Por ello, no se tiene opción diferente a estudiar las «negociaciones adelantadas» y su incidencia en el conteo de la caducidad, pues, como el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 dispone que quien incumpla una orden de tutela incurrirá en desacato, la Subsección debe proferir decisión sustitutiva con apego estricto a lo dispuesto en la orden de amparo.

Está acreditado que el 19 de febrero de 2003, los demandantes enviaron una petición al IDU. De acuerdo con el documento, solicitaron que se reiniciara el proceso de enajenación voluntaria iniciado en el año 2000, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 23 c. 8). El 6 de marzo de 2003, el IDU –conforme a la comunicación– anunció que reiniciaría el proceso de enajenación voluntaria, para

[8] Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de enero de 1994, Rad.1994-N8610 [fundamento jurídico 1], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 276-277, disponible en https://bit.ly/3gjjduK, y sentencia del 9 de febrero de 2011, Rad. 38271 [fundamento jurídico 33].

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

lo cual requería unos «insumos» y apropiaciones presupuestales, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 35 c. 4).

El 6 de mayo de 2004, la parte demandante envió una petición al IDU. Conforme al documento, solicitó iniciar nuevamente las negociaciones para la adquisición del predio, pues la Resolución n°. 692 de 2002 revocó el registro de la cesión gratuita del predio, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 51 c. 4). El 25 de mayo de 2004, el IDU respondió la petición enviada por los demandantes. Conforme al documento, la entidad tenía los recursos presupuestales para adquirir el bien e iba a contratar la elaboración del avalúo, según da cuenta copia de la comunicación (f. 55 c. 4).

El 27 de septiembre de 2004, la parte demandante formuló una petición al IDU. Conforme al documento, solicitaron información sobre el estado de la negociación de su predio, según da cuenta copia simple del documento (f. 36 c. 3). El 12 de octubre de 2004, el IDU respondió la petición enviada por los demandantes. De acuerdo con la comunicación, se había elegido a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá para hacer el evalúo del predio, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 28 c. 3). El 19 de noviembre de 2004, la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá hizo un avalúo de la totalidad del predio n°. 50N-20171988 y determinó que el valor comercial correspondía a $283.855.300, según da cuenta copia simple del avalúo (f. 56-60 c. 4).

El 1 de febrero de 2005, la parte demandante envió una petición al IDU. Conforme a la comunicación, solicitó que se le informara el estado del trámite de la negociación y el valor del predio, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 54 c. 4). El 15 de febrero de 2005, el IDU –conforme con la respuesta a la petición– informó a Eduardo Peláez que se tenía un avalúo, pero se requería la disponibilidad presupuestal, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 52-53 c. 4).

El 15 de noviembre de 2005, los demandantes enviaron otra petición al IDU. Conforme al documento, solicitaron al director de la entidad que resolviera pronto sobre la adquisición del inmueble, según da cuenta copia simple de la comunicación

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

(f. 38 c. 3).

El 17 de noviembre de 2005, el director técnico de predios del IDU envió una comunicación a los demandantes. Conforme a la comunicación, una vez realizada una «investigación» sobre el inmueble con folio de matrícula n°. 20171988 se evidenciaron inconsistencias. Los propietarios del inmueble –como titulares de la licencia de urbanización n°. 1789 de 1995– tenían la obligación de ceder gratuitamente 2.022.07m^2 del inmueble. Según la comunicación, los propietarios del bien solicitaron que se iniciara el procedimiento sobre la totalidad del inmueble, incluida el área de cesión gratuita. La entidad dejó consignado que no era la competente sobre esas áreas (f. 24 a 27 c. 3).

Según lo probado, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital otorgó a Guillermo Antonio Anzola Lizarazu, a Torres de Suba S.A., a la Asociación de Vivienda Popular Simón Bolívar y a la sociedad Proyectos en Concreto Ltda. licencia de urbanización sobre un área de 18.655.33m^2, que incluía el inmueble de los demandantes –n°. 50N-20171988–. Como parte de las obligaciones previstas en la licencia de urbanización, los titulares debían ceder una zona para el plan vial –que equivalía a $1.305.87m^2 –.

El inmueble con matrícula inmobiliaria n°. 50N-20171988 hacía parte del plan vial de la construcción de la avenida Ciudad de Cali. Por ello, el IDU le informó a los propietarios que su inmueble iba a ser afectado por esa construcción y les hizo una oferta de $126.533.550 por 766.87m^2 de su predio. Los 1.305,87m^2 restantes debían ser cedidos gratuitamente en virtud de la licencia de urbanización n°. 1789. Los propietarios –incluido Guillermo Antonio Lizarazu– firmaron la minuta de contrato de compraventa por ese valor, sin embargo, la entidad se abstuvo de firmarlo, pues para ese momento el bien ya había sido cedido al DADEP. En efecto, días después de haber firmado la minuta de compraventa, Torres de Suba S.A. –representada por Guillermo Antonio Lizarazu– cedió gratuitamente el bien al DADEP, aunque no era propietaria de este.

Ante la imposibilidad de celebrar el contrato de compraventa para finalizar el

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

procedimiento de enajenación voluntaria del bien, los demandantes solicitaron la revocatoria del registro de cesión gratuita, pues había sido cedido por una sociedad que no tenía el derecho de dominio –Torres de Suba S.A.–. En 2003, los demandantes solicitaron a la entidad «reiniciar el trámite de enajenación voluntaria del bien», que terminó por causas ajenas a la Administración, esto es, porque la sociedad Torres de Suba S.A. había cedido todo el bien al DADEP. Las partes intercambiaron comunicaciones entre los años 2003 y 2005 para la adquisición del bien. Sin embargo, en el año 2005 el IDU informó a los demandantes que no tenía competencia alguna sobre áreas de cesión gratuitas.

Aunque la parte demandante alega que el IDU incumplió su obligación de hacer una oferta por el bien en los términos de la Ley 9 de 1989, lo cierto es que el IDU –en el año 2000– inició y tramitó el procedimiento de adquisición del inmueble de la forma prevista en esa norma, esto es, a través de un oficio que disponía la adquisición del bien mediante enajenación voluntaria directa y contenía una oferta de compra. En efecto, el IDU envió un oficio en el que informó sobre la afectación del bien por la obra que se iba a realizar en la avenida Ciudad de Cali. El oficio contenía una oferta de compra por 766.87m^2, tenía las normas sobre enajenación voluntaria, la identificación del bien y el precio. El oficio enviado por la Administración reunió los requisitos de la oferta de compra del artículo 13 de la Ley 9 de 1989.

La actuación administrativa de enajenación voluntaria, sin embargo, terminó cuando no se pudo celebrar el contrato de compraventa por las dificultades con la titularidad del bien por su cesión para espacio público. En efecto, según las pruebas, días después de que los demandantes firmaron la minuta de contrato de compraventa, la sociedad Torres de Suba S.A. –representada legalmente por uno de los demandantes– celebró con el DADEP un contrato de cesión gratuita, que incluía ese inmueble. Las razones que impidieron la celebración del contrato de compraventa no fueron atribuibles al IDU, que cumplió todo el procedimiento previsto en la Ley 9 de 1989 para adquirir el bien.

La entidad no tenía la obligación de «volver a iniciar» el trámite de enajenación voluntaria que ya había terminado, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 9 de

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

1989. El ordenamiento jurídico previó que la adquisición del bien afectado por obra pública se realizaba, en primer término, a través de una etapa de enajenación voluntaria que, de no lograrse, abría paso a la fase de expropiación. Este precepto no establece negociaciones posteriores si la enajenación voluntaria no se puede llevar a cabo.

Las comunicaciones intercambiadas por las partes entre los años 2003 a 2005 no «reiniciaron el procedimiento de enajenación voluntaria y directa» regulado en la Ley 9 de 1989. El procedimiento de adquisición por enajenación voluntaria previsto en la Ley 9 de 1989 únicamente inicia con la oferta de compra que hace la Administración al propietario del inmueble, contenida en un oficio que envía el representante legal de la entidad adquirente. Esa actuación administrativa –se reitera– fue iniciada por el IDU en el año 2000 y terminó por hechos no atribuibles a la entidad demandada. Las comunicaciones intercambiadas por las partes, en las que se discutió la posibilidad de que la entidad adquiriera el bien, no se hicieron en el marco de ese procedimiento administrativo.

El fracaso del procedimiento de enajenación voluntaria de la Ley 9 de 1989 no implica un deber de ejecutar negociaciones posteriores, por ello, en el evento en que la ocupación permanente de un inmueble por obra pública ocurra, la ley procesal –art. 136.8 CCA– prevé la acción de reparación directa. En efecto, si la Administración, una vez terminado el procedimiento de enajenación voluntaria, no inicia la expropiación, los interesados pueden acudir a la jurisdicción para pedir que se les indemnicen los perjuicios derivados de la ocupación del inmueble [núm. 7.2.]. Una vez analizados todos los «presupuestos fácticos» obrantes en el proceso, incluso los relacionados con las negociaciones posteriores al frustrado procedimiento de enajenación voluntaria del predio, esto es, las peticiones al IDU y sus respectivas respuestas entre los años 2003 y 2005, la Sala reitera que operó el fenómeno preclusivo de la caducidad respecto de las pretensiones de la demanda. Por ello, la Sala modificará la sentencia apelada.

8. De conformidad con el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que las

Compartido por:
BeltránPardo
Abogados & Asociados

partes hayan actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

MODIFÍCASE la sentencia del 30 de septiembre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLÁRASE probada la excepción de caducidad del término para formular la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Aclaro voto

Firmado electrónicamente

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

EDF/OAO