

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015).

Radicación : 250002326000200300567-01
Expediente : 30.687
Demandante: Luis Pardo Cárdenas
Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Naturaleza: Contratos

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera – Sala de Descongestión), el 19 de enero de 2005, la cual negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1.- La demanda.-

Mediante escrito radicado el 6 de marzo de 2003 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el señor Luis Pardo Cárdenas, actuando por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A., formuló demanda contra el Instituto de Desarrollo Urbano, con el fin de obtener la declaración de nulidad de la "... *obligación contenida en el párrafo de la cláusula segunda de la promesa de compraventa ...*" (fl. 2, C. 1) suscrita entre el demandante y la entidad demandada el 25 de octubre de 1999, "... *en lo que se refiere a la cesión gratuita del 7% ...*" del área de un terreno de su propiedad.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

Igualmente, solicitó que se declarara la nulidad de la "... *cláusula segunda, párrafo primero de la escritura pública 2685 de (sic) 26 de diciembre del año 2.000 ... y de la escritura aclaratoria No. 2221 de 8 de octubre del año 2001, párrafo 2, cláusula 2, todo lo anterior en cuanto al área de cesión gratuita relacionada en tales instrumentos*" (ibídem).

En subsidio de las anteriores pretensiones, solicitó que se declarara que "... *la obligación contenida en las cláusulas de que tratan los instrumentos y en lo relativo a la cesión gratuita del 7% la cual está pendiente de consumarse, se declare sin valor y efecto en virtud de haberse extinguido la obligación*" (ibídem).

En consecuencia, solicitó que se condenara a la entidad demandada a pagar las siguientes sumas a favor del señor Luis Pardo Cárdenas:

a.- \$470'000.000.00 correspondiente al valor del terreno que fue objeto de la "... *cesión gratuita obligatoria prometida sobre un área de 3.133.78 M2, equivalente al 7% del área total del predio y sobre un avalúo de \$150.000 por M2*" (ibídem).

b. El reajuste monetario de la anterior suma de dinero, desde la fecha en que el predio fue entregado al IDU, los intereses moratorios sobre el capital, desde "... *el día en que se hicieron exigibles hasta el día de su pago*" (ibídem).

c.- El valor de los impuestos y contribuciones del "*inmueble materia de la cesión gratuita*" (ibídem), desde la fecha de entrega del predio al IDU y hasta que se profiera la sentencia que ponga fin al proceso.

Añadió el demandante que: "... *Deberá declararse que el pago de las sumas anteriores se hará por el IDU hasta quince días después de presentarle la escritura de venta de la zona, materia del litigio, debidamente registrada*" (fl. 3, C. 1).

2.- Hechos.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones se pueden compendiar así:

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

2.1.- Entre el señor Luis Pardo Cárdenas (promitente vendedor) y el Instituto de Desarrollo Urbano (promitente comprador), fue suscrito un contrato de promesa de compraventa, en cuyo parágrafo de la cláusula segunda quedó consignado que el promitente vendedor se obligaba, entre otras cosas, a dar en cesión gratuita al Distrito Capital un terreno de 3.133.78 M2, correspondiente al 7% del área total del predio ubicado en la transversal 66, 148-32, interior 17, de Bogotá.

2.2.- Mediante escritura pública 2685 del 26 de diciembre de 2000, otorgada en la Notaría 59 del Círculo de Bogotá, Luis Pardo Cárdenas se obligó a transferir al IDU, a título de venta, parte del derecho de dominio que tenía sobre el predio ubicado en la dirección señalada en precedencia, el cual tiene un área total, en mayor extensión, de 44.768.31 M2, pues allí se planeaba construir la continuación de la avenida Boyacá en Bogotá.

En el parágrafo 1º de la cláusula segunda de la citada escritura pública “... se estableció que el vendedor hará una cesión gratuita al Distrito Capital de un área de 3.133.78 M2 correspondiente al 7% del área total del lote, transferencia que debía hacerse a la Defensoría del Espacio Público del Distrito Capital. Dicha cesión no se (sic) efectuado, ni puede efectuarse hasta tanto se resuelva el proceso que origina esta demanda” (fl. 3, C. 1).

2.3.- La parte del predio que fue objeto de compraventa tiene un área de 5.112.98 M2 y fue vendido por \$766'947.000; es decir, el valor por metro cuadrado fue pagado a \$150.000; por consiguiente, si se aplica ese valor por metro cuadrado, el área de la cesión tendría un valor de \$470'067.000.00.

2.4.- Mediante sentencia del 3 de agosto de 1998, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de los artículos 418 (incisos segundo y cuarto) y 419 (numerales 1 y 2 – inciso segundo), en cuanto a la expresión “... a título gratuito ...” (fl. 3, C. 1), del Acuerdo 6 de 1990, expedido por el Concejo de Bogotá, normas que contemplaban la obligación ceder, a título gratuito, a favor del Distrito Capital, parte de los predios urbanizables afectados por el plan

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

vial arterial. Dicha sentencia fue recurrida y confirmada por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 30 de agosto de 2001.

2.5.- Cuando se encontraba en firme la sentencia que declaró la nulidad de las normas del mencionado Acuerdo Distrital, las partes del contrato de compraventa otorgaron la escritura aclaratoria 2221 del 8 de octubre de 2001 y en ella precisaron que el área del terreno objeto de la compraventa era de 5.112.98 M2 y no de 6.246.76 M2, como inicialmente había quedado consignado en la escritura de compraventa y que el área de cesión gratuita y obligatoria era de 3.133.78 M2.

2.6.- El señor Luis Pardo Cárdenas, al momento de suscribir el *"... contrato para la entrega de bienes inmuebles necesarios para la prolongación de la Avenida Boyacá ... dejó expresa constancia ante el Instituto de Desarrollo Urbano y mediante radicación No. 50564 del 26 de agosto de 1.999, 'en el sentido de que se reservaba el derecho a cualquier reclamación, por razón de la eventual declaración de nulidad del art. 418 incisos 2, 4 y 419 numeral 1 literal a) del Acuerdo 6 de 1.990 expedido por el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá, como culminación de las diferentes demandas de nulidad que actualmente cursan ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca; (sic) disposiciones estas, (sic) que tienen que ver con el 7% de cesión gratuita de los Urbanizadores por afectaciones del Plan Vial' ..."* (fl. 4, C. 1).

2.7.- Mediante escrito del 15 de enero de 2.002, el señor Luis Pardo Cárdenas solicitó al IDU el pago del área que prometió ceder a título gratuito; sin embargo, el IDU negó la solicitud (fls. 3 a 5, C. 1).

3.- Fundamentos de derecho.-

La demanda invocó los artículos 13, 58, 59 y 363 de la Constitución Política, 158 del C.C.A., 44 (numerales 2 y 4) de la Ley 80 de 1993 y 1625 del Código Civil.

Sostuvo que las cláusulas contractuales atacadas son nulas, porque son contrarias a lo dispuesto en los artículos 58 y 59 de la Constitución Política, en la medida en que, en Colombia, por regla general, la expropiación es procedente

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

previa indemnización al titular del derecho. El único supuesto que admite expropiación sin indemnización lo constituye el caso que se decreta por causa de guerra, cuestión que no sucedió en este caso.

La entidad demandada aplicó las disposiciones del Acuerdo 6 de 1990 que, posteriormente, fueron declaradas nulas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pese a que se trataba de la reproducción de normas que, tiempo atrás, habían sido declaradas nulas por la misma jurisdicción, por ser contrarias al ordenamiento jurídico superior.

Precisó, por otra parte, que las cláusulas contractuales atacadas son nulas, porque los actos administrativos que las fundaron fueron declarados nulos y tal supuesto se ubica en la causal de nulidad de los contratos estatales prevista en el numeral 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.

Sostuvo que la administración le dio un trato desigual al demandante, en relación con los demás ciudadanos que se hallaban en las mismas condiciones, pues algunas personas no tuvieron que ceder a título gratuito parte de sus predios, contrario a lo que le sucedió al señor Pardo Cárdenas (fls. 5 a 10, C. 1), a quien sí se le exigió efectuar la cesión.

4.- La actuación procesal.-

Por auto del 16 de abril de 2003, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó la notificación personal de la providencia al Director del IDU y al Ministerio Público; además, dispuso la fijación en lista del negocio y reconoció personería al apoderado de la parte demandante (fls. 17 y 18, C. 1).

Mediante escrito del 20 de agosto de 2003, el demandante adicionó la demanda, en el sentido de añadir algunos fundamentos de derecho y adicionar las pruebas aportadas al proceso (fls. 21 a 23, C. 1).

La adición de la demanda fue admitida por auto del 11 de septiembre de 2003 (fl. 45, C. 1).

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

Dentro del término de fijación en lista, la apoderada del Instituto de Desarrollo Urbano contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y, en cuanto a los hechos, aceptó algunos como ciertos y pidió la prueba de los demás (fls. 29 a 34, C. 1).

Propuso las excepciones que denominó: i) "*LEGITIMIDAD Y LEGALIDAD EN LAS ACTUACIONES DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO*", ii) "*CONTRATO NO CUMPLIDO*" y iii) "*AUSENCIA DE DERECHO SUSTANCIAL PARA RECLAMAR EL PAGO DEL AREA DE CESIÓN*" (fls. 30 a 33, C. 1).

Cimentó su defensa, en síntesis, señalando que el Acuerdo 6 de 1990 se hallaba vigente para la fecha en la que fue transferida, a título gratuito, el área de cesión del terreno de propiedad del demandante, de modo que, en ese momento, aún gozaba de la presunción de legalidad que revisten tales actos jurídicos y los efectos de la sentencia que declaró su nulidad son *ex nunc*, es decir, hacia el futuro, pues el Consejo de Estado no le dio, expresamente, efectos *ex tunc* a la decisión.

En ese sentido, la demandada consideró que la cesión a título gratuito es válida, pues el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 dispone que a todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración y la norma declarada nula estaba vigente en ese momento, de suerte que, por razones de seguridad jurídica, no se pueden retrotraer las situaciones consolidadas (fls. 29 a 34, C. 1).

Mediante escrito del 21 de enero de 2004, el IDU contestó la adición de la demanda, reiterando los planteamientos expuestos en el escrito de contestación a la demanda inicial.

5.- Los alegatos de primera instancia.-

5.1.- El demandante reiteró las pretensiones y los fundamentos de hecho de la demanda y se opuso a la argumentación esbozada por el IDU en su contestación, para lo cual señaló que la condición suspensiva pactada en el

acto jurídico de cesión del terreno resultó fallida, pues “... **la Defensoría Del (sic) Espacio Público se declaró TOTALMENTE INCOMPETENTE para recibir y consumir dicha cesión y la cuestionó abiertamente de nulidad lo cual esa (sic) probado en el proceso ...**” (fl. 68, C. 1).

5.2.- La parte demandada reiteró que, en su opinión, la cesión gratuita del terreno se consolidó cuando se hallaba vigente la norma que así lo contemplaba, de manera que la sentencia que declaró la nulidad parcial del Acuerdo 6 de 1990 no puede afectar las situaciones que se agotaron durante la vigencia de la norma, por razones de seguridad jurídica (fls. 72 a 76, C. 1).

5.3.- El Procurador Judicial guardó silencio.

6.- La sentencia recurrida.-

Mediante fallo del 19 de enero de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sala de Descongestión – Sección Tercera) puso fin a la controversia, en primera instancia, negando las pretensiones de la demanda.

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

Al estudiar las excepciones formuladas, sostuvo que éstas carecían de tal connotación, pues los argumentos que las informaban no eran más que razones tendientes a negar los supuestos de hecho de la demanda.

Para decidir el fondo del asunto, señaló que: (i) dentro del expediente aparece acreditado que, el 25 de octubre de 1999, el IDU y el señor Luis Pardo Cárdenas suscribieron un “*contrato de compraventa*” (fl. 90, C. Consejo) respecto de un bien inmueble de propiedad de este último, con el fin de prolongar la Avenida Boyacá entre la calle 138 y la Avenida San José, (ii) en una de las cláusulas del mencionado contrato quedó pactado que, comoquiera que los artículos 418 y 419 del Acuerdo Distrital 6 de 1990 se hallaban vigentes a la fecha del contrato, el propietario del bien debía realizar una cesión gratuita al Distrito Capital de 3.133.78m² de terreno, equivalentes al 7% del área total del predio afectado, (iii)

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

el 26 de diciembre de 2000, fue suscrita la escritura pública mediante la cual el señor Luis Pardo Cárdenas se obligó a transferir el derecho de dominio del bien al Distrito Capital y se obligó a suscribir una escritura pública para transferir el área objeto de cesión obligatoria a la Defensoría del Espacio Público y (iv) los artículos 418 y 419 del Acuerdo 6 de 1990, que contemplaban la cesión obligatoria para la conformación del plan vial arterial, fueron declarados nulos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El Tribunal señaló que, si bien los efectos de la declaración de nulidad de los actos administrativos son *ex tunc* (desde siempre), "*... los mismos no cobijan situaciones jurídicas consolidadas o cumplidas, pues (sic) frente a las cuales prevalece la garantía de la seguridad jurídica, independientemente de su alcance favorable o en contra, para preservar el estado (sic) de derecho*" (fl. 94, C. Consejo).

En este caso -sostuvo el a quo- se consolidó una situación jurídica respecto de la cesión gratuita, por lo cual los efectos *ex tunc* de la sentencia de nulidad simple no son aplicables "*... para considerar que se extinguió la obligación que ahora se controvierte, pues es claro que el contrato de compraventa se celebró en el año 1999, vale decir cuando estaba en plena vigencia el Acuerdo 6 de 1990, norma jurídica que le daba respaldo al acuerdo de voluntades contenido en la escritura pública No. 2685 del 26 de diciembre de 2000 (sic) aclarada por escritura pública No. 2221 del 8 de octubre de 2001 ... registradas en legal forma, y satisfechas las prestaciones de pago del precio y entrega del área*" (fl. 95, C. Consejo).

En opinión del Tribunal, la situación sería distinta "*... si en el contrato de compraventa las partes contratantes hubieran dejado expresa constancia con inclusión de la respectiva cláusula de acogerse a los resultados del proceso que se seguía en acción pública de nulidad, contra las normas del Acuerdo No. 6 de 1990, en lo atinente a la cesión gratuita del 7% (sic) área y de cuyo curso tenía pleno conocimiento el ahora demandante, tal y como ocurrió en otras situaciones similares, caso en el cual, los efectos del fallo de nulidad habrían sido aplicables al asunto en controversia, justamente por hallarse subjúdice ...*" (ibídem).

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

Por otra parte, señaló el Tribunal que las causales de nulidad invocadas por el demandante (2 y 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993) no se configuran, porque el acto administrativo que le dio origen a la cesión a título gratuito se hallaba vigente para la fecha en la cual fue celebrado el contrato de promesa de compraventa y, por ende, “... *era totalmente aplicable (sic) en virtud de lo estipulado (sic) en el artículo (sic) 38 de la ley 153 de 1887*” (fl. 96, C. Consejo).

7.- El recurso de apelación.-

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación, dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento jurídico (fl. 100, C. Consejo), con miras a obtener la revocatoria de la sentencia de primera instancia y a conseguir la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

El recurrente insistió en que la cesión a título gratuito tuvo fundamento en normas que fueron declaradas nulas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por ende, los efectos de la nulidad se retrotraen “... *sobre los actos que dicen relación a la misma cesión gratuita y más aún, cuando, como en el presente caso (sic) se dejaron salvedades expresas por parte del actor que desconoce la sentencia apelada. En efecto. (sic) No estudió debidamente la nota del 25 de agosto de 1999 dirigida al IDU y en la cual el demandante se reservó el derecho de reclamar contra la imposición ilegal de la cesión gratuita. ...*” (fl. 108, C. Consejo).

En sentir del apelante, el Tribunal exigió una formalidad innecesaria “... *cuando se ha dejado constancia previa y se han reservado todos los derechos para la reclamación contra la cesión gratuita de zonas ...*” (ibídem).

Por último, sostuvo que el a quo ignoró las pruebas que acreditaban el trato discriminatorio que recibió el demandante, en relación con otros ciudadanos que se hallaban en la misma condición y a los cuales se les relevó de la obligación de ceder, gratuitamente, parte de sus inmuebles (fl. 108, C. Consejo).

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

Por auto del 10 de noviembre de 2005 se corrió traslado a la partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que emitiera su concepto.

8.1.- El demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en la sustentación del recurso de apelación, con el fin de obtener la revocatoria de la sentencia recurrida.

Sostuvo que dentro del expediente está acreditado que la cesión gratuita se produjo en virtud de la obligación impuesta por los artículos 418 y 419 del Acuerdo Distrital 6 de 1990, normas que fueron declaradas nulas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por consiguiente, las estipulaciones que surgieron a su amparo resultan también nulas.

Añadió que, contrario a lo que sostuvo el Tribunal de primera instancia, el demandante dejó salvedad expresa sobre la ilegalidad de la cláusula de cesión gratuita e, incluso, para la fecha en que fue suscrita la escritura pública de aclaración, sobre la porción de los bienes que fueron objeto de compraventa y de cesión, la sentencia de nulidad de las disposiciones del Acuerdo 6 de 1990 ya estaba en firme.

Precisó que, en un asunto similar, el mismo Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de las cláusulas de cesión gratuita y ordenó pagar al cedente la parte del terreno afectada.

Reiteró que dentro del proceso está probado que algunos ciudadanos fueron relevados de la obligación de ceder, a título gratuito, parte de sus propiedades (fls. 113 a 115, C. Consejo).

8.2.- El IDU defendió los planteamientos de la decisión de primera instancia, en cuanto se afirmó que los efectos *ex tunc* de la declaratoria de nulidad de

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

actos administrativos no cobijaban situaciones consolidadas (fls. 126 a 128, C. Consejo).

CONSIDERACIONES

I. La competencia.-

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de enero de 2005, por cuanto la cuantía del proceso, determinada por la pretensión de mayor valor, asciende a \$470'067.000.00. Para la época de interposición de la demanda¹, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción contractual cuya cuantía excediera la suma de \$36'950.000.00², monto que, como se puede observar, se encuentra ampliamente superado. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

II.- Valoración de la prueba.-

1.- El 25 de octubre de 1999, fue suscrito, entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- y el señor Luis Pardo Cárdenas, un documento que las partes llamaron “CONTRATO PARA LA ENTREGA DE BIENES INMUEBLES NECESARIOS PARA LA PROLONGACION DE LA AVENIDA BOYACA”, a través del cual el primero se obligó a adelantar los trámites para obtener los recursos necesarios con el fin de adquirir el predio de propiedad del segundo (fl. 40, C. 2).

El inmueble, en mayor extensión, está ubicado en la “Transv. 66 No 148/32, int. 17 (lote A) (sic) Cédula Catastral 145 /53C28 (sic) Area (sic) Requerida (sic) de Terreno (sic) para la obra 8.068,27M2, Area (sic) de Construcción (sic) **No existe**

¹ 6 de marzo de 2003.

² Artículo 2º del Decreto 597 de 1988.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

(sic) Area (sic) Total (sic) del predio 44.768.31 Matrícula (sic) inmobiliaria **50N20019850**" (ibídem).

El párrafo de la cláusula segunda del mencionado documento, dice (se transcribe como aparece a folio 409, C. 2):

"Como quiera que las normas que consagran la cesión gratuita del 7% se encuentran vigentes (art. 418 y 419 del Acuerdo 6 de 1990) y por tanto son de obligatorio cumplimiento, el propietario hará cesión gratuita mediante escritura pública al Distrito Capital de un área de 3.133,78M2. Teniendo en cuenta que el área requerida para la obra es de 8.068,27M2, se habrá de adquirir la diferencia, es decir 4.934.49M2. En todo caso se entregará por el(la) propietario(a) la totalidad de las áreas necesarias para la obra en los términos que se señalan en este contrato. La determinación del área correspondiente al 7% se hará al momento de realizar la minuta de compraventa que transfiera la propiedad del inmueble al IDU".

2.- El 14 de julio de 2000 fue entregado el bien objeto de la negociación, con un área afectada de 8.068.27 m², según consta en el acta de recibo STAP-3400-028 (fl. 67, C. 2), suscrita por un funcionario del IDU y el señor Luis Pardo Cárdenas.

3.- Para concretar parte de lo pactado en el documento al cual se hizo alusión en los párrafos anteriores, el 26 de diciembre de 2000 el IDU y el señor Luis Pardo Cárdenas otorgaron en la Notaría 59 del Círculo de Bogotá la escritura pública 2685, en la cual el segundo de los mencionados manifestó (se transcribe como aparece consignado en la cláusula primera –objeto-, fl. 14, vto., C. 2):

"Que transfiera al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, a título de venta, con destino a la obra **PROLONGACIÓN DE LA AVENIDA BOYACA ENTRE CALLE 138 Y 170 – AV. SAN JOSE**, a favor del **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**, el derecho de dominio que ejerce sobre una zona de terreno de OCHO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS PUNTO SETENTA Y SEIS METROS CUADRADOS (8.246.76M2) del inmueble ubicado en la Transversal 66 No. 148 – 32 Interior 17 (lote A) identificado con la cédula catastral número 145/53 C 28 y folio de matrícula inmobiliaria No 50N-20019850 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.C., zona norte ...".

El párrafo primero de la cláusula segunda señala, en lo pertinente (se transcribe como aparece a folio 16, C. 2):

"El vendedor en cumplimiento del Acuerdo 6 de 1990, del Consejo Distrital de Bogotá, hará cesión gratuita al Distrito Capital de un área de TRES MIL CIENTO TREINTA Y TRES PUNTO SETENTA Y OCHO METROS CUADRADOS (3.133.78 mts 2), correspondiente al 7% del área total del predio de mayor extensión, distinguido

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

en la nomenclatura urbana como la Transversal 66 No. 148-32. El área de cesión gratuita y obligatoria debe ser transferida por la vendedora a la Defensoría del Espacio Público del Distrito Capital, por medio de Escritura Pública que se otorgará en un plazo que no podrá exceder de seis (6) meses contados a partir de la fecha de protocolización del presente instrumento público".

El precio total y único del bien que se obligó a transferir el vendedor, a título de venta, fue de \$766'947.000.00, según quedó estipulado en la cláusula tercera de la citada escritura (ver folio 17, vto., C. 2).

En la cláusula séptima quedó expresa constancia de que "... *la zona de terreno fue entregada por **EL VENDEDOR** al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**, según consta en el Acta (sic) de Recibo (sic) SATP 3400 – 028 del 14 de julio de 2.000, cuya copia se protocoliza con el presente instrumento público*" (fl. 18, vto., C. 2).

4.- La compraventa, así concebida, fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria 50N-20019850 (lote en mayor extensión), según consta en la anotación 2, del 9 de enero de 2001 (fls. 46 y 47, C. 2).

5.- En la misma fecha, se dio apertura al folio de matrícula inmobiliaria 50N-20347785, en cuya anotación 1 figura la venta hecha por Luis Pardo Cárdenas al Instituto de Desarrollo Urbano.

6.- Posteriormente, el 8 de octubre de 2001, ante el Notario 59 del Círculo de Bogotá, el demandante y el demandado otorgaron la escritura pública 2221, con el objeto de **ACLARAR** la escritura pública 2685 del 26 de diciembre de 2000 transcrita, parcialmente, párrafos atrás (fls. 22 a 26, C. 2).

Las aclaraciones que resultan más importantes son (se transcribe como obra a folios 22 vto. y 23, C. 2):

"En la citada escritura pública se presentaron las siguientes inconsistencias:
"1. Que en la cláusula Primera correspondientes al Objeto se dijo que se **transfería** a título de venta el derecho real de dominio sobre una zona de terreno de ocho mil doscientos cuarenta y seis punto setenta y seis metros cuadrados (8.246.76 M2), siendo lo correcto que se transfiere cinco mil ciento doce punto noventa y ocho metros cuadrados (5.112.98 M2) a título de venta y tres mil ciento treinta y tres punto setenta y ocho metros cuadrados (3.133.78 M2) deben ser transferidos a título de cesión gratuita y obligatoria,

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

por parte del propietario del inmueble al Distrito Capital, quedando por consiguiente mal determinado el objeto del contrato en la escritura objeto de aclaración.

...

"5) Que en la cláusula séptima relativa a la entrega se menciona que la zona de terreno se recibió mediante Acta STAP – 3400 – 028. En dicha acta se señala como área recibida 8068.27 M2 siendo la correcta 8.246.76 M2.

"Por lo anterior y con el fin de subsanar dichas inconsistencias, las partes acuerdan por medio del presente instrumento público aclarar las Cláusulas Primera- objeto, Segunda- Determinación del Objeto excepto el paragrafo primero y tercero, Cuarta – Forma de Pago, Sexta- Tradición y Séptima- Entrega, de la escritura pública número 2685 del 26 de diciembre de 2000 de la Notaría 59 del Círculo de Bogotá, las cuales quedarán así: **PRIMERO OBJETO:** Que transfiere a título de venta, con destino a la obra **PROLONGACIÓN DE LA AVENIDA BOYACA ENTRE CALLE 138 Y 170 AV SAN JOSE**, a favor del **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**, el derecho de dominio que ejerce sobre una zona de terreno de CINCO MIL CIENTO DOCE PUNTO NOVENTA Y OCHO METROS CUADRADOS (5.112.98 m2) que se segrega del inmueble ubicado en la Transversal 66 No. 148 – 32 Interior 17 identificado con la cedula catastral número 145/53 C 28 y folio de matrícula inmobiliaria No. 50N 20019850 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. zona norte, cuyos linderos generales ... son ...

"SEGUNDA – DETERMINACION DEL OBJETO: Que la zona de terreno objeto de esta compraventa, de acuerdo con el registro Topográfico 10953C, levantado por la Subdirección Técnica de Adquisición de Predios, Dirección Técnica de Construcciones, cuya copia se protocoliza con el presente instrumento publico tiene un area de CINCO MIL CIENTO DOCE PUNTO NOVENTA Y OCHO METROS CUADRADOS (5.112.98 M2) y se encuentra comprendida dentro de los siguientes linderos específicos:

...

"PARAGRAFO SEGUNDO: Sumadas el area objeto de la presente compraventa que es de cinco mil ciento doce punto noventa y ocho metros cuadrados (5.112.98 M2) y el area de cesión obligatoria que es de tres mil ciento treinta y tres punto setenta y ocho (3.133.78 m2) resulta un area total de afectación de ocho mil doscientos cuarenta y seis punto setenta y seis (8.246.76 M2) requeridos para la vía cuyos linderos específicos son:

...

"SEPTIMA – ENTREGA: Que la zona de terreno fue entregada por **EL VENDEDOR** al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**, según consta en el Acta de recibo SATP 3400 - 028 DEL 14 DE JULIO DE 2000, cuya copia se protocoliza con el presente instrumento público. **PARAGRAFO:** Las partes aclaran que el area realmente recibida fue de OCHO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS PUNTO SETENTA Y SEIS METROS CUADRADOS (8.246.76 m2) y que el registro Topográfico con base e el cual se realizo la presente compraventa fue el 10953C. –

"Las demás Cláusulas de la escritura pública número 2685 del 26 de diciembre de 2000 de la notaria 59 del Circulo de Santafe de Bogotá, quedan vigentes en todas y cada una de sus partes".

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

7.- Esta última escritura fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en mayor extensión 50N-20019850, tal como consta en la anotación 3 del certificado de tradición y libertad aportado al proceso (fl. 46, vto., C. 2).

8.- Mediante fallo del 30 de agosto de 2001, el Consejo de Estado –Sección Primera- confirmó, en segunda instancia, la sentencia mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de los artículos 418 (incisos segundo y cuarto) y 419 (numerales 1 y 2 –inciso segundo-) la expresión “a título gratuito” que aparece en ellos, del Acuerdo 6 de 1990, expedido por el Concejo de Bogotá.

III.- Análisis del recurso.-

Tanto el Tribunal como el Consejo de Estado estimaron que el aparte de las normas acusadas, declarado nulo, era contrario a lo dispuesto por los artículos 58 y 59 de la Constitución Política, pues, en verdad, contemplaban una expropiación sin indemnización previa y tal figura sólo puede ser autorizada por el legislador, por razones de equidad, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara o por parte del Gobierno Nacional, en caso de guerra, y sólo para atender a sus requerimientos (fls. 28 a 54 y 80 a 104, C. 2).

Varios aspectos merecen ser destacados, para desatar la apelación.

Contrario a lo que sostuvieron la parte demandada y el Tribunal de primera instancia, la cesión a título gratuito y obligatorio del área de 3.133.78 m², a favor del Distrito Capital, jamás se consolidó o, por lo menos, no fue acreditada dentro del presente proceso.

En efecto, la prueba recaudada dentro del proceso permite afirmar que, a través del documento suscrito el 25 de octubre de 1999 (ver numeral 1 de estas consideraciones) y de la escritura pública de compraventa 2685 del 26 de diciembre de 2000 (ver numeral 3 de estas consideraciones), el demandante no hizo cosa distinta que contraer una obligación de hacer, en lo que se refiere a la cesión gratuita del área afectada conforme a las disposiciones, para

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

entonces vigentes, de los artículos 418 y 419 del Acuerdo 6 de 1990³, expedido por el Distrito Capital, en la medida en que, a través de dichos actos solo prometió otorgar, dentro de un plazo, otorgar a favor del Distrito Capital - Defensoría del Espacio Público- la escritura pública que serviría de título para

³ “**Artículo 418.-Origen de las áreas para la conformación del sistema vial arterial.** Todo predio ubicado parcial o totalmente sobre una zona de reserva vial del plan vial arterial deberá segregar esta zona del resto del terreno para transferirla a la entidad encargada de la ejecución de la vía. Si se trata de un terreno urbanizable de conformidad con el presente Acuerdo, deberá ceder a título (sic) gratuito una proporción del área a ceder, tal como se indica más adelante, como requisito para la obtención de licencia de urbanización. “Si es la entidad encargada de la ejecución de la vía la que expresa el (sic) interés en la adquisición del área antes de que se inicien las gestiones para urbanizar el predio, bien porque el propietario, aunque se trate de un inmueble urbanizable no urbanizado, no se haya propuesto su desarrollo inmediato, o porque el predio no sea urbanizable, la entidad podrá negociar toda el área a segregar conforme lo dispone la Ley 9 de 1989, o proceder a su expropiación.

“En este caso, para obtener después licencia de urbanización o de subdivisión del inmueble, el interesado, sea que se trate del mismo propietario o de un adquirente posterior, deberá restituir en dinero efectivo a la entidad encargada de la ejecución de la vía que hubiere pagado en su totalidad el área objeto de cesión, una suma equivalente a la proporción de cesión obligatoria que le hubiera correspondido ceder para la ejecución de la vía a título gratuito en el evento de urbanizar, suma que será determinada conforme a avalúo actualizado del Departamento Administrativo de Catastro.

“El propietario que desee evitar los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, podrá voluntariamente ceder la proporción desde un principio aunque no esté interesado o no pueda solicitar licencia de urbanización.

“Lo dispuesto en el presente artículo es sin perjuicio del ordenamiento contenido en el Capítulo VII del Título Segundo de la parte especial, para los efectos allí regulados.

“**Artículo 419.- Proporción del área de cesión obligatoria para la conformación del sistema vial arterial.** En las normas específicas que se adopten como requisito para tramitar las áreas, se determinará:

“1° La proporción del área de los predios que deba ser entregada como cesión obligatoria a título gratuito para la ejecución del plan vial arterial en aquellos predios en los que se hayan previsto zonas de reserva vial para dicho plan, proporción que será la siguiente en los distintos tratamientos:

“a.- Tratamiento de desarrollo: El 7% del área bruta del terreno.

“b.- Tratamiento de incorporación: Entre el 4% y el 12% del área bruta del terreno, de manera que los márgenes más bajos sitúen en los sectores de las áreas suburbanas dentro de los cuales el interés público sea el de contribuir a disminuir los costos de urbanización.

“c.- Tratamiento especial de preservación del sistema orográfico: Entre el 10% y el 15% del área bruta del terreno, teniendo en cuenta la variación de los costos de urbanización dadas las características diversas de la topografía. Cuando se trate de zonas de rehabilitación de canteras la proporción podrá disminuir hasta un 5%.

“El cálculo de las áreas a las que se refiere el presente numeral se hará con base en la sección transversal de la vía que incluye calzadas, andenes y separadores en caso de haberlos. Sólo en el evento excepcional regulado en el siguiente numeral, se incluirá la franja de control ambiental como parte de la sección transversal de la vía.

“2° Si la franja de control ambiental forma o no parte de la sección transversal de la vía.

“Como regla general las franjas de control ambiental de la malla vial arterial a las cuales hace referencia el presente artículo, constituyen áreas de cesión obligatoria gratuita, parte de la cual es computable como cesión tipo A, determinable por las normas específicas entre un 3% y un 5% del área neta urbanizable (el texto subrayado fue declarado nulo).

“Excepcionalmente y con el solo objeto de disminuir en sectores específicos los costos de urbanización, podrán tenerse como parte de la sección transversal de la vía, lo cual será materia de definición en los respectivos decretos de asignación de tratamiento.

“3° El ancho de la franja de control ambiental, situada a lo largo de los dos costados de la vía, así:

“a.- Tratamiento de desarrollo: Entre 8 y 10 metros.

“b.- Tratamiento de incorporación: Entre 5 y 15 metros.

“c.- Tratamiento especial de preservación del sistema orográfico: El ancho se determinará teniendo en cuenta las características topográficas de terreno, con un mínimo de 5 metros.

“4° Las obras de adecuación, dotación y equipamiento que deben tener las franjas de control ambiental” (Los textos subrayados fueron declarados nulos).

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

transferir el área afectada por la cesión gratuita (3.133.78 m²); sin embargo, la escritura que formalizaría la cesión no se suscribió o, por lo menos, no se allegó al expediente y la obligación de dar, es decir, de transferir a título gratuito el derecho de dominio de dicha porción de terreno, no se concretó o, por lo menos, ello no está acreditado en el proceso.

Incluso, así lo dejó consignado el señor Luis Pardo Cárdenas en la demanda que dio origen al presente proceso, al señalar, en el acápite de pretensiones, que la cesión estaba "... pendiente de consumarse ..." ⁴ y ello corroboró en los hechos 2 y 6 de la demanda al destacar, especialmente en este último, que "... los efectos de *está (sic)* nulidad se extienden a obligaciones vigentes y pendientes a partir de esa fecha o sea a la promesa de cesión gratuita obligatoria contenida en los documentos y *(sic)* instrumentos relacionados anteriormente, cesión *está (sic)* que no se ha consumado, y se encuentra por tanto pendiente, cuestionándose a fondo por esta demanda ..." (subraya fuera del texto, fl. 3, C. 1).

Lo anterior implica que, a partir de la declaración de nulidad parcial respecto de los artículos 418 y 419 del Acuerdo 6 de 1990, expedido por el Concejo de Bogotá, la obligación de dar, es decir, de ceder a título gratuito parte del terreno enajenado no era exigible, pues el fundamento de la imposición había desaparecido y con ello el demandante quedaba relevado de cumplir la obligación, conforme a lo dispuesto por el artículo 1625, numeral 8, del Código Civil según el cual las obligaciones se extinguen "*Por la declaración de nulidad o por la rescisión*".

En esa medida, si la administración pretendía adquirir el derecho de dominio sobre los 3.133.78 m² de propiedad del demandante, para desarrollar el plan vial arterial en la zona, debió hacerlo a través de otro modo, pero no por medio de la cesión gratuita.

⁴ La pretensión subsidiaria de las pretensiones primera y segunda principales dice:

"SUBSIDIARIAMENTE a las anteriores peticiones primera y segunda solicito se declare que la obligación contenida en las cláusulas de que tratan tales instrumentos y en lo relativo a la cesión gratuita del 7%, la cual está pendiente de consumarse, se declare sin valor y efecto en virtud de haberse extinguido dicha obligación".

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

Ahora, lo cierto es que el demandante pretende, a través de este proceso, por un lado, que se declaren nulas las cláusulas relacionadas con la obligación de hacer, es decir, liberarse de la promesa de otorgar la escritura de cesión gratuita y obligatoria respecto del área de 3.133.78 m², las cuales se hallan contenidas en el documento del 25 de octubre de 1999 y en las escrituras públicas 2685 del 26 de diciembre de 2000 y 2221 del 8 de octubre de 2001 (ver numerales 1, 3 y 6 de estas consideraciones) y, por otro lado, que se pague la parte del terreno que no fue cedido, pero que sí fue entregado a la entidad demandada.

Para la Sala, la nulidad absoluta de las cláusulas mencionadas salta a la vista, pues las estipulaciones atacadas son contrarias a lo dispuesto en los artículos 58 y 59 de la Constitución Política⁵, fundamentalmente, por las mismas razones que en su momento expuso esta jurisdicción, en las sentencias del 3 de agosto de 2000 y del 30 de agosto de 2001 (ver numeral 8 de estas consideraciones), para declarar la nulidad de los apartes de los artículos 418 y 419 del Acuerdo 6 de 1990, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, que hablaban de la cesión gratuita, es decir, porque tales estipulaciones contractuales obligaban al demandante a ceder, gratuitamente y de manera forzosa, parte de su terreno, lo cual constituye una expropiación sin indemnización que no tiene amparo en la Constitución ni en la ley, de modo que las estipulaciones así concebidas

⁵“**ARTICULO 58.** Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999. **El nuevo texto es el siguiente:** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare (sic) en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

“La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

“El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

“Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.

“**ARTICULO 59.** En caso de guerra y sólo para atender a sus requerimientos, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por el Gobierno Nacional sin previa indemnización.

“En el expresado caso, la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, para atender a las necesidades de la guerra, o para destinar a ella sus productos.

“El Estado será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes”.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

están viciadas de objeto ilícito, por ser contrarias a normas imperativas de orden constitucional (artículo 1519 del Código Civil).

Es de anotar que todo el plexo normativo existente en el ordenamiento jurídico interno debe ceñirse a las disposiciones constitucionales que se hallen vigentes en un momento determinado y ello comprende, no solo las leyes, sino todos los actos y negocios jurídicos de los particulares y, desde luego, los del Estado, de tal suerte que, cuando una disposición contractual viola los preceptos constitucionales, el contrato surge, total o parcialmente, viciado de nulidad absoluta, como acá sucede.

Obsérvese que, en este caso, la nulidad absoluta de las cláusulas contractuales atacadas no surge como efecto de la declaración de nulidad parcial de las citadas disposiciones del Acuerdo 6 de 1990, como lo sostuvieron equivocadamente las partes y el Tribunal de primera instancia. El vicio de nulidad absoluta de las estipulaciones surgió desde el mismo momento en que éstas nacieron a la vida jurídica, es decir, desde que fueron pactadas, por ser contrarias a los preceptos constitucionales señalados párrafos atrás, y no a partir de la sentencia que declaró la nulidad parcial de las normas acusadas del Acuerdo 6 de 1990 y de allí que la sentencia tenga efectos declarativos y no constitutivos, *ex tunc* (desde siempre) y *erga omnes* (frente a todos).

Cosa distinta es que la posibilidad de acudir a la jurisdicción en procura de obtener con éxito la declaración de nulidad de las cláusulas mencionadas, por violación del ordenamiento jurídico superior, se hiciera más patente luego de la declaración de nulidad de los apartes normativos que imponían la obligación de ceder, a título gratuito, cierta porción de los bienes urbanizables, de propiedad privada; por ende, puede decirse que a partir de la ejecutoria de la sentencia de nulidad comenzaba a correr el término de caducidad de la acción procedente, pero ello no impedía que el juicio de validez de las disposiciones contractuales atacadas pudiera intentarse desde el mismo momento en que fueron pactadas en el respectivo instrumento público.

Así, pues, la Sala declarará absolutamente nulas las siguientes estipulaciones: (i) el párrafo de la cláusula segunda del documento suscrito entre las partes el

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

25 de octubre de 1999, referido a la cesión gratuita del 7% del área de terreno que allí se indica, (ii) el parágrafo primero, de la cláusula segunda, de la escritura pública 2685 del 26 de diciembre de 2000 otorgada en la Notaría 59 del Círculo de Bogotá y (iii) el parágrafo segundo de la cláusula segunda de la escritura pública de aclaración otorgada en la Notaría 59 del Círculo Notarial de Bogotá el 8 de octubre de 2001, en los apartes que se refieren al área de cesión gratuita, quedando liberado el demandante de cumplir dicha obligación.

Las pretensiones primera y segunda prosperan y, por consiguiente, no se emitirá pronunciamiento en relación con la pretensión subsidiaria.

IV.- El ejercicio oportuno de la acción para reclamar el pago del bien.-

La caducidad procesal, como fenómeno jurídico, constituye una sanción para quien omite poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional dentro del lapso dispuesto por el ordenamiento, para reclamar un derecho; por esta razón, el cómputo del lapso debe ser razonado por el juez en cada caso particular, pues aquél sólo debe comenzar cuando el pretendido titular del derecho tiene la aptitud jurídica para exigirlo ante la jurisdicción⁶.

En este caso, el señor Luis Pardo Cárdenas sólo tuvo oportunidad de acudir a la jurisdicción para reclamar el pago del bien desde el momento en que desapareció del ordenamiento jurídico la obligación de ceder parte de su terreno, a título gratuito y obligatorio, es decir, desde que fueron declarados parcialmente nulos los artículos 418 y 419 del Acuerdo 6 de 1990, expedido por el Concejo de Bogotá; por ende, a partir de ese momento se deben contar los dos (2) años de caducidad de la acción tendiente a obtener la reparación del perjuicio ocasionado por la ocupación del inmueble (artículo 136, numeral 8 del C.C.A.).

Dentro del expediente no obra constancia de la fecha en la cual cobró fuerza ejecutoria la sentencia proferida por esta Corporación el 30 de agosto de 2001;

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; sentencia del 25 de marzo de 2010, Exp. No. 36.489.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

sin embargo, resulta claro que la demanda fue promovida el 6 de marzo de 2003, es decir, dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de la expedición del citado fallo, de donde se desprende que las pretensiones indemnizatorias fueron formuladas oportunamente.

V.- Las pretensiones económicas.-

Como se ha venido diciendo, el demandante no alcanzó a transferir el derecho de dominio de los 3.133.78 m², correspondientes a la porción de terreno afectada conforme al Acuerdo 6 de 1990, pues no otorgó la escritura pública de cesión que serviría de título traslativo a favor del Distrito Capital –Defensoría del Espacio Público-.

No obstante, dentro del proceso aparece probado que el terreno, tanto el área objeto de la compraventa (5.112.98 m²) como el de la prometida cesión gratuita (3.133.78 m²), fue entregado al Instituto de Desarrollo Urbano el 14 de julio de 2000, según consta en el acta SATP-3400-028 (aclarada mediante la escritura pública 221 del 8 de octubre de 2001), lo cual significa que la parte que no fue transferida a título de compraventa, valga decir, la que iba a ser cedida a título gratuito debe ser pagada al demandante, como consecuencia lógica de la extinción de las disposiciones que lo obligaban a efectuar la cesión gratuita.

Dentro del proceso se encuentra plenamente acreditado que el globo de terreno del cual hacía parte la porción cuyo pago reclama el señor Luis Pardo Cárdenas es de su propiedad, tal como se desprende del respectivo certificado de tradición allegado al proceso (fls. 46 y 47, C. 2). También se encuentra probado que el área de terreno afectada (3.133.78m²) por causa de los trabajos públicos fue entregada al IDU el 14 de julio de 2000, con miras a que se realizaran las obras de prolongación de la Avenida Boyacá. Tales supuestos no fueron reargüidos por la parte demandada y, por el contrario, fueron aceptados desde la contestación de la demanda; por consiguiente, se condenará a la entidad demandada a pagar la parte del inmueble que no fue objeto de compraventa, pero que fue entregada a dicha entidad para la ejecución de las obras.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

Para determinar el monto de la condena, la Sala determinará el valor del área afectada, con base en el mismo precio, por metro cuadrado, que pagó la entidad demandada por la porción que fue objeto de compraventa.

Según se desprende de la prueba que milita en el proceso, el IDU pagó \$766'947.000.00 por 5.112.98m² que compró, lo cual significa que el metro cuadrado lo pagó a \$150.000.00.

En consecuencia, el valor del área de terreno entregada al Instituto de Desarrollo Urbano IDU y que faltó por pagar asciende a **CUATROCIENTOS SETENTA MILLONES SESENTA Y SIETE MIL PESOS (\$470'067.000.00)**, suma que resulta de multiplicar el metraje del terreno ocupado de manera permanente (3.133.78m²) por el valor del metro cuadrado (\$150.000.00) pagado por la entidad pública en relación con el área que fue objeto de compraventa.

La anterior suma será actualizada con base en los índices de precios al consumidor certificados por el DANE⁷, para lo cual se tendrán en cuenta, como índice inicial, el correspondiente a la fecha en que el IDU recibió el bien (14 de julio de 2000, ver numeral 2 de estas consideraciones) y, como índice final, el del mes anterior a la fecha de esta providencia. Para hacer la actualización, se aplicará la siguiente fórmula:

$$V_f = V_h \times \frac{\text{Índice final (febrero de 2015)}}{\text{índice inicial (julio de 2000)}}$$

Donde V_f es el monto actualizado de la utilidad, V_h es el valor a actualizar y los índices son los indicados en el párrafo precedente; así, aplicando la fórmula, se tiene:

$$V_f = \$470'067.000 \times \frac{120.28}{60.96}$$

⁷ Los índices de precios al consumidor fueron tomados de la página web <https://www.dane.gov.co/index.php/precios-e-inflacion/indice-de-precios-al-consumidor>. Consulta realizada el 19 de marzo de 2015.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

Vf = \$927'487.840.55

Sobre la suma histórica sin actualizar se liquidará un interés técnico legal del seis por ciento (6%) anual, entre la fecha en que fue ocupado de manera permanente el bien y la de esta providencia (187.05 meses), conforme a lo dispuesto por el artículo 1617 del C.C., lo cual arroja la suma de **\$439'606.658.40**.

Total suma actualizada más interés técnico: MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES NOVENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$1.367'094.498,84) M/CTE.

Así, las pretensiones del ordinal cuarto (numerales 1 y 2) de la demanda, prosperan.

Por otra parte, el demandante solicita que se condene al IDU a pagar intereses de mora sobre el capital.

La Sala no accederá a la pretensión del ordinal cuarto (numeral 3) de la demanda, porque la obligación de pago se estructura, precisamente, con este fallo y, por ende, la demandada, hasta este momento, no se encuentra constituida en mora de pagar suma alguna de dinero.

Asimismo, el demandante solicita que se condene a la demandada al pago de los impuestos y contribuciones que se causaron a partir de la fecha de entrega del bien inmueble al IDU y hasta la fecha de la sentencia que ponga fin al proceso.

La Sala no accederá a esta pretensión, porque la causación de impuestos y contribuciones no es un daño que tenga origen en la ocupación permanente del bien inmueble; además, el presente proceso no tiene por objeto determinar a quién corresponde el pago del impuesto predial unificado o la contribución por valorización que se causó respecto del terreno que fue ocupado.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

Por ende, la pretensión del ordinal cuarto (numeral 4) de la demanda, no prospera.

Finalmente, el demandante solicita que se ordene al demandado pagar las sumas a las que resulte condenado "... quince días después de presentarle la escritura de venta de la zona, materia del litigio, debidamente registrada" (fl. 2, C. 1).

A este respecto, se debe aclarar que el título traslativo de dominio de la zona afectada entregada al IDU no lo constituye un contrato de compraventa, como parece entenderlo el demandante, sino la presente sentencia, de modo que, una vez en firme esta decisión, la entidad demandada debe protocolizarla e inscribirla en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, tal como lo disponen los artículos 219 y 220 de C.C.A., para que, de esta forma, pase el derecho de dominio del terreno ocupado, a la administración.

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

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

FALLA:

Primero.- REVÓCASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera – Sala de Descongestión) el 19 de enero de 2005.

Segundo.- DECLÁRASE la nulidad absoluta del parágrafo de la cláusula segunda del documento denominado "CONTRATO PARA LA ENTREGA DE BIENES INMUEBLES NECESARIOS PARA LA PROLONGACION DE LA AVENIDA BOYACA", suscrito el 25 de octubre de 1999, entre el señor Luis Pardo Cárdenas y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

Tercero.- DECLÁRASE la nulidad absoluta del párrafo primero de la cláusula segunda de la escritura pública 2685 del 26 de diciembre de 2000, otorgada en la Notaría Cincuenta y Nueve (59) del Círculo de Bogotá, por el señor Luis Pardo Cárdenas y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–.

Cuarto.- DECLÁRASE la nulidad absoluta y parcial del párrafo segundo, de la cláusula segunda, de la escritura pública de aclaración 2221 del 8 de octubre de 2001 otorgada en la Notaría Cincuenta y Nueve (59) del Círculo de Bogotá, por el señor Luis Pardo Cárdenas y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, en lo que se refiere al área de cesión obligatoria y gratuita del área de 3.133.78 m² del predio de propiedad de aquél.

Quinto.- CONDÉNASE al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– a pagar al señor Luis Pardo Cárdenas la suma de **MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES NOVENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$1.367'094.498,84) M/CTE.**, correspondiente al valor de 3.133.78 m² del predio ubicado en la Transversal 66 No. 148-32, interior 17, de la ciudad de Bogotá.

Sexto.- Tal como lo disponen los artículos 219 y 220 del Código Contencioso Administrativo, la presente sentencia es constitutiva de título traslativo de dominio en favor del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, respecto de la franja de terreno 3.133.78m² que fue objeto de ocupación, la cual se halla ubicada en la Transversal 66 No. 148-32, interior 17, de la ciudad de Bogotá.

Séptimo.- NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Octavo.- El Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– dará cumplimiento a esta sentencia, en los términos del artículo 176 del Código Contencioso Administrativo y pagará los intereses previstos en el inciso final del artículo 177 *ibídem*.

Noveno.- EXPÍDANSE copias de esta sentencia, con destino a las partes, con las precisiones establecidas por el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

Expediente 30.687
Actor: Luis Pardo Cárdenas
Contratos

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA