



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

Bogotá, D.C., cinco (05) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

<b>Expediente</b>	<b>250002326000200800689 01 (49.973)</b>
<b>Actor</b>	<b>CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ Y OTRO</b>
<b>Demandado</b>	<b>BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA</b>
<b>Acción</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>

Temas: Ineptitud sustantiva de la demanda. Indebida escogencia de la acción. Ocupación permanente o temporal de un predio. Diferencia con incumplimiento contractual. Imprudencia de la adecuación de la acción por caducidad.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de



Cundinamarca  
a, el 2 de

Expediente  
Actor  
Demandado  
Acción

250002326000200800689 01 (49.973)  
CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
CONTROVERSIA CONTRACTUALES

septiembre de 2013, mediante la cual se adoptaron las siguientes decisiones:

*“PRIMERO. Declarar que prosperan las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda, cosa juzgada y caducidad de la acción; y declarar la falta de legitimación en la causa por activa de la sociedad Superbusiness Commerce Center – Supercenter Ltda., por las consideraciones anteriores.*

*“SEGUNDO. Declarar de oficio la excepción de cosa juzgada y de caducidad de la acción, respecto de la demanda de reconvención y negar las pretensiones de la demanda, por las consideraciones anteriores.*

*“TERCERO. Ejecutoriado el presente fallo, por secretaría, liquidar los gastos ordinarios del proceso, y en caso de remanentes, devuélvanse al interesado. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 9 del Acuerdo No. 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.*

*“CUARTO. No condenar en cosas.*

*“QUINTO. Contra la presente providencia procede el recurso de apelación, ante el Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 181 del Código Contencioso Administrativo”.*

## I. ANTECEDENTES PROCESALES

### 1. La demanda

El 15 de diciembre de 2008 Carlos Fidolo González Cuellar y la sociedad Superbusiness Commerce Center Ltda., por intermedio de apoderado judicial, presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en contra de la Beneficencia de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo<sup>1</sup>.

#### 1.1. La actora deprecó las siguientes *declaraciones y condenas*:

---

<sup>1</sup> Mediante escrito del 26 de mayo de 2009 se reformó la demanda, exclusivamente, en relación con las pruebas que se pretendían hacer valer en juicio (Fls. 303 312, cdo. ppla. 1)



"P	Expediente	250002326000200800689 01 (49.973)
RI	Actor	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
M	Demandado	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
	Acción	CONTROVERSIA CONTRACTUALES

**ERA PRINCIPAL:** Que se **DECLARE** que la **BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA** ocupó de hecho y temporalmente el bien inmueble otrora de propiedad del señor **CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUELLAR**, hoy propiedad de la sociedad **SUPERCENTER LTDA**.

**"PRIMERA SUBSIDIARIA:** Que en subsidio de la pretensión primera principal se **DECLARE** que la **BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA** se enriqueció sin justa causa a costa de los demandantes al explotar comercialmente un bien inmueble que no era de su propiedad y al impedir la explotación a su legítimo propietario, otrora el señor **CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUELLAR**, hoy propiedad de la sociedad **SUPERCENTER LTDA**.

**"SEGUNDA PRINCIPAL:** Que se **DECLARE** que la **BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA** es patrimonialmente responsable por los daños y perjuicios causados a los demandantes como consecuencia de la ocupación de hecho y temporal del inmueble, otrora el señor **CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUELLAR**, hoy propiedad de la sociedad **SUPERCENTER LTDA**.

**"SEGUNDA SUBSIDIARIA:** Que en subsidio de la pretensión segunda principal se **DECLARE** que la **BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA** es patrimonialmente responsable por haberse enriquecido sin justa causa a costa de los derechos de disfrute, goce y disposición del propietario del inmueble, otrora el señor **CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUELLAR**, hoy propiedad de la sociedad **SUPERCENTER LTDA**.

**"TERCERA PRINCIPAL:** Que como consecuencia de las pretensiones primera y segunda principales de **CONDENE** a la **BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA** a indemnizar al señor **CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUELLAR** y a la sociedad **SUPERCENTER Ltda.**, los perjuicios que en el presente proceso se acrediten (...).

**"TERCERA SUBSIDIARIA:** Que en subsidio de la pretensión tercera principal y como consecuencia de las pretensiones primera y segunda subsidiarias que se **ORDENE** a la **BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA** compensar a los demandantes, las sumas que aquella percibió y que ingresaron a su patrimonio enriqueciéndola, así como las que impidió que ingresaran al patrimonio del propietario del inmueble, durante el tiempo en que aquella se lucró de éste, otrora el señor **CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUELLAR**, hoy propiedad de la sociedad **SUPERCENTER LTDA**. (...).

**"CUARTA.** Que como consecuencia de las pretensiones anteriores, las sumas que se reconozcan a favor de los demandantes de la presente acción sean debidamente actualizadas al momento de la ejecutoria del fallo.

**"QUINTA:** Que como consecuencia de las pretensiones anteriores, se reconozcan los intereses comerciales y moratorios a que haya lugar desde la ejecutoria del fallo, en los términos del artículo 177 del Código



Co  
nte  
nci

oso Administrativo”.

Expediente  
Actor  
Demandado  
Acción

250002326000200800689 01 (49.973)  
CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO ”  
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
CONTROVERSIA CONTRACTUALES

1.2. Como *fundamentos fácticos* de las pretensiones incoadas fueron expuestos los que la Sala resume, así:

1.2.1. Entre la Beneficencia de Cundinamarca (vendedor) y Carlos Fidolo González Cuellar (comprador) fue suscrito un contrato de compraventa de un inmueble ubicado en la esquina sur-oriental de la carrera 24 con calle 72, de la ciudad de Bogotá, identificado con el número 71-99, el cual se protocolizó mediante la escritura pública No. 046 del 4 de febrero de 1977. La compraventa celebrada fue registrada en la oficina de registro de instrumentos públicos en el folio de matrícula inmobiliaria No. 50C - 378618. De acuerdo con el contrato de compraventa la Beneficencia de Cundinamarca se obligó a hacer entrega del inmueble el 15 de abril de 1980 o, a más tardar, dentro de los 120 días siguientes a tal fecha.

1.2.2. La Beneficencia no hizo entrega del inmueble conforme con lo pactado y ocupó de hecho el bien durante aproximadamente 27 años. La entrega real y material del inmueble tuvo lugar el 5 de diciembre de 2007, fecha en la que, por virtud de la orden impartida por el Consejo de Estado en sentencia de 28 de junio de 2006, se culminó la diligencia de entrega y se dispuso el lanzamiento de los arrendatarios del inmueble.

1.2.3. Entre la fecha de entrega pactada e incumplida y la entrega efectiva del inmueble, la Beneficencia de Cundinamarca lo ocupó de facto y se lucró del mismo sin un título justificante mediante la celebración de contratos de arrendamiento e impidió que la parte actora realizara un proyecto para el cual contaba con licencia de urbanismo y estudios de prefactibilidad económica.

1.2.4. En 1982 la Beneficencia de Cundinamarca demandó ante la jurisdicción contencioso administrativo la nulidad del contrato de compraventa contenido en la escritura pública 046 e 1977, acción que fue rechazada por falta de



jurisdicción.	Expediente	250002326000200800689 01 (49.973)
En 1991 la	Actor	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
	Demandado	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
	Acción	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Beneficencia inició un proceso ante la jurisdicción ordinaria para obtener la nulidad del contrato. Este trámite culminó con un contrato de transacción entre las partes, el cual fue, posteriormente, declarado nulo. Además de las anteriores acciones, la Beneficencia inició sin éxito un proceso ejecutivo para el pago de los montos pendientes y otra acción de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativo.

## 2. Actuación procesal de primera instancia

2.1. La demanda fue admitida mediante auto del 22 de enero 2009<sup>2</sup>, en el cual se ordenó la notificación de la providencia a la demandada y al Ministerio Público, así como la fijación en lista del proceso por el término legal.

2.2. Dentro del término de fijación en lista la entidad pública demandada, mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2009<sup>3</sup>, presentó la contestación de la demanda en la que aceptó algunos hechos, negó y precisó otros y negó la naturaleza de tales a los restantes; se opuso a las pretensiones incoadas y formuló las excepciones que enseguida se sintetizan:

2.2.1. *Indebida escogencia de la acción:* Para la demandada no existe ningún fundamento jurídico para que se declare una ocupación de hecho de un inmueble, pues lo que se presentó fue un incumplimiento de un contrato de compraventa por parte de la Beneficencia de Cundinamarca al no realizar la entrega material del bien al comprador debido a razones legales, judiciales y administrativas.

Puso de presente, en relación con esta excepción, la sentencia del 28 de junio de 2006 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la que se decidió sobre la entrega real y material del inmueble adquirido por González Cuellar a la Beneficencia de Cundinamarca y en la que indicó que los aquí

---

<sup>2</sup> Folio 43 cdo ppal. 1.

<sup>3</sup> Folios 46 a 98 cdo. ppal. 1



demandante	Expediente	250002326000200800689 01 (49.973)
	Actor	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
s	Demandado	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
NO	Acción	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

solicitaron, en ese otro proceso y pudiendo hacerlo, la indemnización de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento.

**2.2.2. Desviación del régimen jurídico aplicable a las controversias contractuales y por ende a la reclamación de los perjuicios surgidos del contrato de compraventa celebrado entre la Beneficencia de Cundinamarca y el señor Carlos Fidolo González:** Indicó la demandada que de lo anterior se observa que lo que pretendió la parte actora con el presente proceso fue revivir los términos de caducidad para la reclamación de perjuicios.

**2.2.3. Caducidad de la acción:** Indicó que para la fecha de presentación de la demanda, la acción de reparación directa se encontraba caducada, bien al contabilizar el término desde el momento en que se hizo exigible la entrega del inmueble (1980) o desde que se ordenó su entrega por el Consejo de Estado (28 de junio de 2006).

**2.2.4. Cosa juzgada:** Nuevamente se refirió la demandada a la sentencia del 28 de junio de 2006, pues consideró que con la misma se definió el incumplimiento en que había incurrido la Beneficencia, el cual se relacionó, precisamente, con la no entrega del bien inmueble.

**2.2.5. Contrato no cumplido:** Indicó que el comprador del inmueble (ahora demandante en reparación directa) no realizó el pago al que se encontraba obligado en virtud del contrato de compraventa suscrito, por lo que “...no es entendible como [sic] los demandantes pretenden demandar la indemnización de unos presuntos perjuicios, cuando lo claro es que a la luz de lo establecido por el Consejo de Estado y lo contemplado en el Código Civil no se puede imputar mora a un contratante incumplido cuando el otro lo esta también”.

**2.2.6. Inexistencia de la ocupación de hecho:** Luego de poner de presenta algunas disposiciones relativas a los procesos policivos, indicó que para que resulte procedente el lanzamiento por ocupación de hecho, es deber de las



partes

accionantes

Expediente  
Actor  
Demandado  
Acción

250002326000200800689 01 (49.973)  
CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
CONTROVERSIA CONTRACTUALES

acreditar que previamente detentaban materialmente el bien y que por las vías de hecho les fue arrebatada, aspectos que no se encuentran demostrados en el *sub lite*.

**2.2.7. Ausencia e improcedencia del enriquecimiento sin causa:** Aseguró que las alegaciones relacionadas con el enriquecimiento injustificado no resultaban pertinentes, toda vez que no se cumplía con uno de los supuestos indicados por la jurisprudencia contencioso administrativo, relacionado con la inexistencia de otro medio judicial de defensa.

**2.2.8. Falta de legitimación en la causa por activa de la sociedad Supercenter Ltda. y posible fraude procesal:** Precisó que mediante sentencia del 29 de diciembre de 1999, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, se declaró la simulación dentro de la compraventa celebrada entre González Cuellar y Supercenter Ltda.

**2.2.9. Cobro de lo no debido:** Esta excepción fue sustentada en que la parte actora no habría pagado la totalidad del precio pactado.

**2.3.** Junto con la contestación a la demanda, la Beneficencia de Cundinamarca presentó demanda de reconvención, en la que solicitó compensar o nivelar al justo precio de la compraventa celebrada<sup>4</sup>, la cual fue admitida en auto del 23 de julio de 2009<sup>5</sup>.

El demandado en reconvención contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas<sup>6</sup>. Al respecto indicó que las alegaciones de la demandante en reconvención relacionadas con el precio pactado debieron ser ventiladas en el proceso que fue definido por el Consejo de Estado en sentencia del 28 de junio de 2006, por lo que se presentó, en su concepto, cosa juzgada.

---

<sup>4</sup> Folios 1-10 cdo. ppal. No. 3

<sup>5</sup> Folio 11 cdo. ppal. 3



Expediente	250002326000200800689 01 (49.973)
Actor	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
Demandado	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
Acción	CONTROVERSIA CONTRACTUALES

#### 2.4. Traba

da en forma la *litis*, por auto del 18 de noviembre de 2010 se abrió el proceso a pruebas y se ordenó la práctica de las solicitadas por las partes<sup>7</sup>.

2.5. Concluido el término probatorio, con auto del 6 de junio de 2013, se corrió traslado conjunto para alegar de conclusión<sup>8</sup>. Las partes demandante-demandada en reconvención<sup>9</sup> y demandada-demandante en reconvención<sup>10</sup> utilizaron la oportunidad procesal para reiterar los argumentos expuestos previamente en el proceso.

El Ministerio Público rindió su concepto y solicitó negar las pretensiones de la demanda por indebida escogencia de la acción y, también, declarar la falta de legitimación por activa de la sociedad Supercenter Ltda.<sup>11</sup>

### 3. Sentencia impugnada

La Subsección B, Sección Tercera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia el 2 de septiembre de 2013<sup>12</sup>, en la que, luego de reseñar el decurso procesal, las intervenciones de las partes, realizar un recuento de los medios de convicción allegados regularmente al expediente procesal y presentar consideraciones en torno del asunto sustantivo del trámite, declaró probadas las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda, cosa juzgada y caducidad de la acción. Además, encontró demostrada la falta de legitimación activa de Supercenter Ltda. Frente a la demandada de reconvención declaró la excepción de cosa juzgada.

---

<sup>6</sup> Folios 70 a 77 cdo. ppal. 3.

<sup>7</sup> Folios 353 cdo. ppal. 1. Mediante auto de la misma fecha (fls. 351 a 352) se negó la práctica de algunas de las pruebas solitadas por la parte actora.

<sup>8</sup> Folio 535 cdo. ppal. 2.

<sup>9</sup> Folios 537 a 546

<sup>10</sup> Folios 539 a 565 cdo. ppal. 2

<sup>11</sup> Folios 600 a 616 cdo. ppal. 2.

<sup>12</sup> Folios 646 a 659 cdo. ppla. 2ª inst.



Para efectos	Expediente	250002326000200800689 01 (49.973)
de arribar a	Actor	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
	Demandado	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
	Acción	CONTROVERSIA CONTRACTUALES

la decisión adoptada, el *a quo* discurrió en los términos que pasa la Sala a sintetizar:

**3.1.** Encontró probada la falta de legitimación por activa de la sociedad Superbusiness Commerce Center (Supercenter Ltda.), pues el contrato de compraventa celebrado con el señor Carlos Fidolo González fue declarado inexistente por simulación.

**3.2.** Para el Tribunal no se presentó una ocupación temporal por cuanto el inmueble no era propiedad de la parte demandante, en tanto no se cumplió el requisito de la entrega material establecido en el artículo 922 del Código de Comercio. Para declarar la ocupación temporal, advirtió, se requiere que quien la esté alegando el perjuicio sea propietario o poseedor del buena fe del inmueble que ha sido ocupado, lo cual no ocurría en el presente caso.

**3.3.** Indicó el Tribunal que lo que se presenta en este caso es un incumplimiento contractual derivado de la compraventa del inmueble tal como lo declaró el Consejo de Estado en la sentencia del 28 de junio de 2006.

**3.4.** Si se considera –afirmó el Tribunal- que se presentó una ocupación, debe entenderse que, respecto del proceso que culminó con la sentencia del 28 de junio de 2006, se presentó una cosa juzgada “...por cuanto la parte demandante – Carlos Fidolo González- debió solicitar la indemnización de perjuicios en dicho proceso”.

**3.5.** Además, consideró que se presentó la caducidad de la acción, pues el demandante contaba con 20 años para solicitar los perjuicios causados con el incumplimiento del contrato de compraventa, los cuales iniciaban su cómputo a partir del incumplimiento definitivo en la entrega del bien, por lo que la acción podía ejercerse hasta el 10 de octubre de 2000 y no hasta el 15 de diciembre de 2008, como en efecto ocurrió.



<b>3.6.</b>	<b>Indicó</b>	<b>Expediente</b>	250002326000200800689 01 (49.973)
		<b>Actor</b>	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
<b>que</b>	<b>no</b>	<b>Demandado</b>	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
		<b>Acción</b>	CONTROVERSIA CONTRACTUALES

estudiaría el fenómeno del enriquecimiento injustificado, pues la acción es subsidiaria (no puede ejercerse una acción diferente) y no debe existir una causa jurídica, "...*caso que no opera en el presente proceso, tal y como se señaló en los numerales anteriores*".

**3.7.** Frente a la demandada de reconvención presentada por la Beneficencia, se declaró la cosa juzgada, pues lo pretendido por la Beneficencia de Cundinamarca debió alegarse en el proceso fallado en el 2006. Además la acción para formular tal pretensión ya había caducado.

#### **4. Recurso de apelación**

El demandante, en escrito del 1 de octubre de 2013, presentó recurso de apelación<sup>13</sup>, el cual fue concedido en auto del 10 de octubre 2013<sup>14</sup>.

Sustentó, en tal oportunidad, los motivos de su inconformidad en los términos que la Sala pasa a resumir:

**4.1.** En relación con la falta de tradición ante la no entrega material del bien afirmada por el Tribunal, el recurrente indicó que, en su concepto, la propiedad del inmueble se demuestra con la inscripción del justo título en el folio de matrícula inmobiliaria. Así, por lo tanto "[c]onfunde el fallador la entrega con la posesión, olvida que la posesión es un derecho provisional y la propiedad un derecho permanente, que el dominio es diferente al usufructo y sobre esas tesis antifibológicas concluye que el demandante no es el dueño y que la beneficencia [sic] que no lo quiso entregar, nunca lo ocupó de hecho".

**4.2.** En punto del enriquecimiento sin causa, advirtió que varios de los requisitos señalados por el *a quo* para su configuración se presentaron "...*en la ocupación de hecho que sobre un lote que no era suyo, ejerció arbitrariamente*

<sup>13</sup> Folios 661 a 665 cdo. ppal. 2ª inst.

<sup>14</sup> Folio 680. cdo. ppal. 2ª inst.



la

*Beneficencia*

Expediente  
Actor  
Demandado  
Acción

250002326000200800689 01 (49.973)  
CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
CONTROVERSIA CONTRACTUALES

”. Observó el recurrente que la sentencia apelada no se refirió a los dineros recibidos por la demandada durante más de 27 años por concepto de cánones de arrendamiento de los locales que hacían parte del lote, “...lo que constituye una flagrante y descarada denegación de justicia”.

**4.3.** Adujo que la ocupación del inmueble culminó el 5 de diciembre de 2007 cuando el juzgado 16 civil municipal dio cumplimiento a la orden del Consejo de Estado contenida en la sentencia del 28 de junio de 2006, luego el término de caducidad debía contabilizarse a partir de la primera de las fechas señaladas y no, como lo señaló el Tribunal, a partir de la fecha en la que debió cumplirse con la obligación de entrega del inmueble, esto es, el 15 de octubre de 2000. Por lo tanto, al haberse presentado la demanda en diciembre de 2008, lo fue en término.

## **5. Actuación procesal de segunda instancia**

**5.1.** En proveído del 28 de febrero de 2014 esta Corporación admitió el recurso de apelación presentado<sup>15</sup>.

**5.2.** El recurrente, mediante comunicación del 27 de marzo de 2014, solicitó la práctica de algunas pruebas<sup>16</sup>, lo cual fue negado por el Despacho Sustanciador dado que el término para tales efectos había fenecido<sup>17</sup>.

**5.3.** En auto del 1 de agosto de 2014 se corrió traslado conjunto a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, de considerarlo oportuno, presentara su concepto<sup>18</sup>.

De la oportunidad procesal hicieron uso ambas partes. El Ministerio Público guardó silencio.

<sup>15</sup> Folios 699 a 700 cdo ppal. 2ª inst.

<sup>16</sup> Folios 703 a 706 cdo. ppal. 2ª inst.

<sup>17</sup> Folios 707 a 708 cdo. ppal. 2ª inst.



**Expediente** 250002326000200800689 01 (49.973)  
**Actor** CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
**Demandado** BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
**Acción** CONTROVERSIA CONTRACTUALES

La

demandante, en escrito el 19 de agosto de 2014<sup>19</sup>, presentó sus alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos expuestos en el recurso de alzada presentado. La demandada, por su parte, en escrito del 21 de agosto de 2014<sup>20</sup> solicitó confirmar la sentencia de primera instancia y advirtió que conforme con la sentencia del 28 de junio de 2006 de esta Corporación, el recurrente debió solicitar la indemnización de los perjuicios que dijo haber sufrido en ese proceso, pues lo contrario impondrían a la jurisdicción contencioso administrativo corregir los errores en que los que habría incurrido la parte actora.

## I. CONSIDERACIONES

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, procede a resolver el presente asunto sometido a su conocimiento.

La Sala de Subsección, con el objeto de desatar los cargos formulados por el recurrente contra la sentencia de primera instancia, estudiará **(1)** la competencia de la Corporación para conocer del *sub examine* y **(2)** la procedencia de la acción de reparación directa interpuesta para conocer del asunto sometido a consideración de la Corporación, apartado en el que se concluirá en su impertinencia, tal como se sustentará enseguida. Por tal motivo, la Sala se declarará inhibida para conocer el asunto por la ineptitud sustantiva de la demanda. Igual suerte correrá el análisis de las pretensiones formuladas en la demanda de reconvenición.

### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, dado que la

---

<sup>18</sup> Folio 713 a 714 cdo. ppal. 2ª inst.

<sup>19</sup> Folios 715 a 725 cdo. ppal 2ª inst.

<sup>20</sup> Folios 726 a 731 cdo. ppal. 2ª inst.



pretensión	Expediente	250002326000200800689 01 (49.973)
mayor	Actor	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
se	Demandado	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
	Acción	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

estimó en la suma de \$61.860.630.573,73 para la fecha de presentación de la demanda, y la cuantía exigida para que el proceso de reparación directa en el año de 2009 tuviera vocación de doble instancia era superior a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 –modificado por el mediante el artículo 1º de la Ley 954 de 2005–, suma que resulta ampliamente superada.

## 2. Ineptitud sustantiva de la demanda

### 2.1. Aspectos generales

La jurisprudencia contencioso administrativo tiene sentado que la fuente del daño cuya indemnización se depreca al Estado determina la acción judicial de carácter subjetivo procedente para acudir al órgano judicial, así como la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional<sup>21</sup>. La elección efectuada por el actor tiene, también, evidentes efectos en el ejercicio de defensa y contradicción del demandado, en tanto será la *causa petendi* la que, en últimas, justifique el ejercicio de una u otra acción y ofrece el marco dentro del cual el sujeto pasivo de la acción podrá estructurar los diferentes medios de defensa a su disposición. La indebida escogencia de la acción procesal no puede entenderse, entonces, como un simple defecto formal de la demanda sujeta a la corrección del juez de conocimiento<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de febrero de 2001, expediente 17769, C.P. Ricardo Hoyos Duque. En el mismo sentido, sentencias del 12 de mayo de 2011, expediente 26758, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; 7 de junio de 2007, expediente 16474, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; 19 de julio de 2007, expediente 30905, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; 31 de agosto de 2005, expediente 29511, C.P. María Elena Giraldo Gómez. En reciente oportunidad, en providencia de esta Subsección, ver: sentencia del 12 de mayo de 2016, expediente 36705, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 2010, expediente 18530, C.P. Enrique Gil Botero.



La  
escogencia

Expediente  
Actor  
Demandado  
Acción

250002326000200800689 01 (49.973)  
CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
CONTROVERSIA CONTRACTUALES

adecuada de la acción, además, es uno de los supuestos para entender que se ha presentado una “*demanda en forma*”, de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 137 y 138 del Código Contencioso Administrativo –normas aplicables al *sub lite*–, por manera que ante una incorrección en la elección de la acción se configura una “*ineptitud sustantiva de la demanda*”, que impide al juez emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones formuladas por la parte actora<sup>23</sup>.

De manera excepcional, cuandoquiera que el derecho de defensa del demandado no resulte afectado, puede el juez contencioso administrativo adecuar la acción indebidamente formulada, pero para tales efectos no debe existir una variación de la *causa petendi*, ni de las pretensiones formuladas, la acción a la que se adecua no deba haber caducado<sup>24</sup> y, en cualquier caso, la parte demandada debe contar con las oportunidades correspondientes para pronunciarse sobre aquello alegado por el demandante y sobre lo cual se edifica la adecuación de la acción.

## 2.2. Hechos relevantes demostrados en el proceso

Para efectos de estudiar la pertinencia de la acción ejercida por el actor, en el *sub lite* se encuentran demostrados los siguientes aspectos:

**2.2.1.** Entre la Beneficencia de Cundinamarca (vendedora) y Carlos Fidolo González Cuellar (comprador) se celebró un contrato de compraventa del inmueble ubicado en la esquina sur-oriental de la carrera 24 con calle 72, de la ciudad de Bogotá, identificado con el número 71-99, el cual se protocolizó mediante la escritura pública No. 046 del 4 de febrero de 1977<sup>25</sup>. La

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de febrero de 2012, expediente 22244, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de abril de 2014, expediente 26870, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>25</sup> Folios 3 a 12 cdo. de pruebas.



compraventa	Expediente	250002326000200800689 01 (49.973)
celebrada	Actor	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
	Demandado	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
	Acción	CONTROVERSIA CONTRACTUALES

fue registrada en la oficina de registro de instrumentos públicos en el folio de matrícula inmobiliaria No. 50C - 378618<sup>26</sup>.

De conformidad con los pactos contractuales contenidos en la compraventa mencionada, el pago del precio, fijado en la suma de \$19'564.550,00, sería cancelado por el comprador así: \$1'500.000 a la firma de la compraventa; 3 pagos de \$500.000,00 los cuales se realizarían los días 20 de diciembre de 1977, 20 de diciembre de 1978 y 20 de diciembre de 1979. El saldo, esto es, la suma de \$16'564.550,00 sería pagado el día en que la vendedora hiciera la entrega real y material del inmueble, lo cual debía haber ocurrido, de conformidad con la cláusula 5ª del contrato, "...el 15 de abril de 1980, o en un plazo prudencial no mayor de 120 días después de la fecha anteriormente fijada".

**2.2.2.** Luego de varios procesos judiciales entre las partes, relacionados con el contrato de compraventa suscrito entre ellas, en los que se debatió su cumplimiento y validez, y cuyo detalle resulta irrelevante para los efectos del presente fallo, mediante sentencia del 28 de junio de 2006<sup>27</sup>, proferida por esta Corporación, se encontró que la Beneficencia de Cundinamarca había incumplido con su obligación de entrega del inmueble objeto de la compraventa y, en consecuencia, le ordenó su entrega real y material. Al aquí demandante le ordenó, por su parte, el pago del saldo insoluto del precio pactado, previa actualización de tal monto. En uno de los apartes de la providencia que se menciona, se razonó de la siguiente manera:

*"De lo anterior se deduce que el actor tiene derecho de exigir, del vendedor, el cumplimiento del contrato, tal como lo establece el código de comercio en el art. 922, según el cual 'la tradición del dominio de los bienes raíces requerirá, además de la inscripción del título en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos, la entrega material de la cosa.'*

<sup>26</sup> Cfr. folios 13 a 15 cdo. de pruebas.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de junio de 2006, radicado 25000-23-26-000-1998-01312-01(19482). Demandantes: Carlos Fidolo González y Superbusiness Commerce Center Ltda. -Supercenter Ltda. Demandada: Beneficencia de Cundinamarca. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.



“ Expediente 250002326000200800689 01 (49.973)  
Actor CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO ”  
A Demandado BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
d Acción CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

*emás de lo anterior, el actor pudo exigir la indemnización de perjuicios, al amparo de lo dispuesto por el art. 1546 del CC., el cual dispone que ‘en los contratos bilaterales va envuelta la condición resolutoria en caso de no cumplirse por uno de los contratantes lo pactado.*

*“Pero en tal caso podrá el otro contratante pedir a su arbitrio, o la resolución o el cumplimiento del contrato con indemnización de perjuicios.’*

*“No obstante, el actor sólo pidió con la demanda que se obligara al vendedor a realizar la entrega y la tradición del inmueble, razón por la cual la Sala no se referirá al tema de los perjuicios”.*

Se advierte de lo transcrito, además del fundamento normativo que sustentaba la obligación de entrega a cargo del demandado, que la única pretensión formulada en el proceso respectivo fue la de obligar al vendedor a realizar la entrega del bien inmueble, sin que se hubiese requerido la indemnización de los perjuicios que el incumplimiento contractual le había generado, por lo que la Sala no se pronunció sobre tal aspecto, lo cual resulta consecuente con el principio de congruencia.

Para poder arribar a la conclusión que viene de detallarse, la Sección Tercera inicialmente hubo de revisar si en el caso concreto se había presentado la caducidad de la acción contractual interpuesta, tal como fue declarado en la sentencia impugnada en dicho trámite. La Sección, sobre ese particular, concluyó:

*“De acuerdo con los hechos alegados en la demanda y probados en el proceso, el contrato se celebró en 1977 y **se incumplió definitivamente en 1980**, razón por la cual **la norma aplicable para el caso era la vigente en esa época, es decir, la norma civil que establecía la caducidad de 20 años**, pues no existía norma especial sobre este punto en las leyes reguladoras de contratos del Estado de esa época”. (Desataca la Sala)*

**2.2.3.** Atendiendo la orden de entrega contenida en el fallo referido en el numeral en inmediata precedencia, la Beneficencia de Cundinamarca dio cumplimiento al fallo el 3 de diciembre de 2007<sup>28</sup>.

### **2.3. Caso concreto**



Expediente 250002326000200800689 01 (49.973)  
Actor CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
Demandado BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
Acción CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

La parte

actora interpuso una acción de reparación directa, sustentada en una ocupación temporal de un inmueble de su propiedad por parte de la Beneficencia de Cundinamarca, ocupación que se originó en la falta de entrega del inmueble por parte de la antedicha entidad pública luego de la celebración de un contrato de compraventa. Subsidiariamente, el demandante sustenta la acción impetrada en un enriquecimiento sin causa de la administración al explotar comercialmente un inmueble que no era de su propiedad e impedir su explotación a su legítimo dueño.

Para cualquiera de los dos eventos alegados, el actor requirió la indemnización de los perjuicios derivados de: (i) no haber podido construir en el inmueble un complejo comercial; (ii) los cánones de arrendamiento dejados de percibir por el actor y que fueron recibidos por la Beneficencia durante el lapso comprendido entre la fecha prevista para la entrega y aquella que en la que finalmente ocurrió; (iii) el daño moral y el daño a la vida de relación.

### 2.3.1. Ocupación temporal

El artículo 86 del Código Contencioso Administrativo dispone que la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando su origen sea, entre otras hipótesis, la ocupación temporal o permanente de inmueble por razón de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. El numeral 8 del artículo 136 del mismo cuerpo normativo establece, por su parte, que la de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de 2 años, contados a partir del día siguiente de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

Para la jurisprudencia de la Corporación la ocupación permanente "*...se presenta cuando la administración se instala en el terreno, ya sea*

---

<sup>28</sup> Tal como dan cuenta las actas de la diligencia de entrega del inmueble que responde a folios 87 a 158 del cdo. de pruebas.



<i>construyendo</i>	<b>Expediente</b>	250002326000200800689 01 (49.973)
<i>allí una obra</i>	<b>Actor</b>	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
	<b>Demandado</b>	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
	<b>Acción</b>	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

*pública, destinándolo como lugar de asentamiento de algún grupo humano determinado, ubicando una unidad militar, etc., es decir cuando toma posesión definitiva del mismo, asumiéndolo como propio -de facto-, para desarrollar allí cualquiera de los fines estatales. La ocupación es temporal, cuando esa posesión o instalación en el terreno es apenas transitoria, ocurre para atender una necesidad específica”<sup>29</sup>.*

En relación con las normas y jurisprudencia citadas, debe precisar la Sala que la ocupación permanente o temporal que se demanda bajo la égida de la acción de reparación directa debe tener su origen en una actuación de facto de la administración, atentatoria del derecho de propiedad o de cualquiera otro derecho real o personal que puede resultar afectado, desligada de un acto o contrato previo que la ordene u origine, pues en estos últimos eventos la reparación directa no será el medio procesal adecuado para acudir a la jurisdicción<sup>30</sup>.

Así, por lo tanto, los “...trabajos públicos o por cualquiera otra causa...” que determinen la ocupación permanente o temporal que da lugar a la acción de reparación directa, no pueden tener origen en actos administrativos que se observen ilegales o en relaciones contractuales que se reputen incumplidas, pues en estos eventos la fuente del daño será, en su orden, la ilegalidad del acto o el incumplimiento contractual y no la ocupación del inmueble en sí misma considerada y, en consecuencia, las acciones adecuadas para los casos indicados serán la de nulidad y restablecimiento del derecho y la de controversias contractuales<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencia del 14 de septiembre de 2000, expediente 11417, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>30</sup> No obstante lo indicado, debe indicarse que en los casos en los que no se tache de ilegal el acto que determinó la ocupación, podría resultar procedente la acción de reparación directa.

<sup>31</sup> En cuanto a la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para eventos en los que la afectación de un derecho real es antecedida por un acto administrativo, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 3 de diciembre de 2007, expediente 16503, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; 24 de octubre de 2013, expediente 48390, C.P. Olga Mérida Valle de De la Hoz; 26 de agosto de 2015, expediente 30827, C.P. Hernán Andrade Rincón.



Expediente 250002326000200800689 01 (49.973)  
Actor CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
Demandado BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
Acción CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

En el caso

concreto, los daños alegados por la parte actora no se derivaron de la ocupación temporal del bien, sino del incumplimiento de la obligación contractual de entrega del mismo. En efecto, la falta de entrega del inmueble objeto del contrato de compraventa suscrito entre la Beneficencia de Cundinamarca y González Cuellar comportó, como se tuvo por demostrado en la sentencia del 28 de junio de 2008, un incumplimiento de aquella que trajo como consecuencia la orden de su entrega material.

Adicionalmente, como lo dejó sentado expresamente el fallo en mención, era esa la oportunidad para que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1882 del Código Civil<sup>32</sup>, además de requerirse la entrega del bien, se reclamara la indemnización de los perjuicios irrogados por cuenta de tal desatención del pacto negocial, cosa que omitió el aquí demandante y que pretende ahora corregir al amparo de la acción de reparación directa.

Por lo demás, si en aras de dar prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente adjetivo o procedimental, se considerara pertinente la adecuación de la acción, de bulto se advierte que la misma habría caducado.

En efecto, la contabilización del plazo de caducidad de la acción de controversias contractuales, tal como lo dejó definido la Corporación en pluricitada sentencia del 28 de junio de 2006, inició en la fecha en la que se consolidó el incumplimiento de la obligación de entrega a cargo Beneficencia

---

<sup>32</sup> Código Civil, artículo 1882: "El vendedor es obligado a entregar la cosa vendida inmediatamente después del contrato, o a la época prefijada en él.

"Si el vendedor, por hecho o culpa suya ha retardado la entrega, podrá el comprador, a su arbitrio, perseverar en el contrato o desistir de él y **en ambos casos con derecho para ser indemnizado de los perjuicios según las reglas generales.**

"Todo lo cual se entiende si el comprador ha pagado o está pronto a pagar el precio íntegro o ha estipulado pagar a plazo.

"Pero si después del contrato hubiere menguado considerablemente la fortuna del comprador, de modo que el vendedor se halle en peligro inminente de perder el precio, no se podrá exigir la entrega aunque se haya estipulado plazo para el pago del precio, sino pagando o asegurando el pago". (Destaca la Sala)



de	<b>Expediente</b>	250002326000200800689 01 (49.973)
	<b>Actor</b>	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
Cundinamarca	<b>Demandado</b>	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
	<b>Acción</b>	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

a, esto es, el 14 de agosto de 1980<sup>33</sup> y, por lo tanto, la acción de controversias contractuales podía interponerse hasta el 14 de agosto de 2000<sup>34</sup>. Teniendo en cuenta que el escrito generatriz del este proceso se presentó el 5 de diciembre de 2008, la acción, para tal fecha ya había caducado.

Hechas las anteriores precisiones y siguiendo los criterios trazados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, puede concluirse que la acción de reparación directa instaurada en el presente caso y sustentada en una ocupación temporal es una vía procesal equivocada.

### **2.3.2. Enriquecimiento injustificado**

Con el objeto de determinar si las alegaciones de la parte actora en relación con la existencia de un supuesto enriquecimiento sin causa de la administración resultan atendibles, la Sala pone de presente los elementos que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, han concurrir forzosamente:

*a) Un enriquecimiento que conlleva un aumento económico patrimonial en la parte enriquecida, bien porque recibe nuevos bienes o porque no tiene que gastar los que poseía.*

*b) Por empobrecimiento, que se traduce en la disminución patrimonial del actor en cualquier forma que negativamente afecte su patrimonio económico.*

*Precisamente por ese empobrecimiento es que puede ejercer la acción que se comenta.*

*c) Una relación de causalidad, es decir, que el enriquecimiento de una de las partes sea consecuencia del empobrecimiento de la otra;*

*d) Ausencia de causa, es decir, que ese enriquecimiento no tenga justificación de ninguna naturaleza, porque si la tiene, no se podría estructurar la figura;*

---

<sup>33</sup> Tal como se indicó previamente, en la cláusula 5 del contrato de compraventa se estableció que la entrega del inmueble debía realizar el 15 de abril de 1980 o en un plazo prudencial no mayor de 120 días después de la fecha anteriormente fijada.

<sup>34</sup> En el fallo del 28 de junio de 2006 la Sección precisó que la prescripción de la acción en el presente caso era de 20 años.



e ) Expediente 250002326000200800689 01 (49.973)  
Actor CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
Demandado BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
Acción CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
*Que el demandante no pueda ejercer otra acción diferente*"<sup>35</sup>.

Pues bien, el enriquecimiento sin causa alegado por el actor resulta abiertamente improcedente, toda vez que, tal como se dejó indicado en el numeral precedente, las reclamaciones que ahora se formulan eran pasibles de la acción de controversias contractuales, es decir, el actor contó con un instrumento judicial particular para solicitar la indemnización de perjuicios y no lo hizo de manera oportuna, por lo que se incumpliría con la condición según la cual *el demandante no pueda ejercer otra acción diferente*.

Por otra parte, es claro que aquello que ahora requiere el accionante de manera subsidiaria en sus pretensiones a título de "compensación", tiene su origen en un incumplimiento contractual, por manera que la orfandad de causa requerida para la configuración del enriquecimiento injustificado no se concreta en el *sub examine*.

Advertido lo anterior, puede concluirse que la acción de reparación directa instaurada en el presente caso y sustentada en un enriquecimiento incausado de la administración es una vía procesal impertinente.

En suma, las consideraciones hasta aquí expuestas, tal como se anticipó, impiden a la Sala emitir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones formuladas por el actor y le imponen declararse inhibida para tales propósitos, en tanto, como se dejó dicho, la indebida escogencia de la acción configura una ineptitud sustantiva de la demanda y, en este sentido, será modificado el fallo impugnado.

### **2.3.3. Demanda de reconvención**

Tal como se dejó indicado en la primera parte de la presente providencia, la Beneficencia de Cundinamarca demandó en reconvención a la parte actora



con el objeto      Expediente      250002326000200800689 01 (49.973)  
de que se      Actor      CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "  
de que se      Demandado      BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA  
de que se      Acción      CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

ajustara el valor de la compraventa al justo precio del inmueble.

A ese respecto debe reiterar la Sala lo indicado en precedencia en relación con la impertinencia de la acción para formular las pretensión señalada y respecto a la imposibilidad de adecuar la acción procesal dada la evidente caducidad que se ha presentado.

Por este motivo, en relación con las pretensiones formuladas en la demanda de reconvención, se declarara la ineptitud sustantiva de la demanda y, en este sentido, será modificado el fallo impugnado

### 3. Costas del proceso

Toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, debido a que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

### F A L L A:

**PRIMERO.- MODIFÍCANSE** los ordinales primero y segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, de

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del



conformidad	Expediente	250002326000200800689 01 (49.973)
	Actor	CARLOS FÍDOLO GONZALEZ Y OTRO "
con las	Demandado	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
	Acción	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, los cuales quedarán así:

“**Primero.- DECLÁRASE** la ineptitud sustantiva de la demanda principal y de la demanda de reconvenición y, en consecuencia, **INHIBÉSE** para conocer de fondo las pretensiones formuladas por las partes”.

**SEGUNDO.-** Sin condena en costas.

**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**