

ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Incumplimiento contractual – Caducidad – Terminó

El término de caducidad de la acción derivada del contrato de promesa de compraventa deba comenzar a partir del mismo momento en que se hace o pudo hacerse exigible la obligación incumplida, pues es bien sabido que el referido término debe contarse a partir del momento en el que el titular del derecho tiene la oportunidad real de acudir a la jurisdicción, en procura de obtener la protección o la satisfacción de su interés jurídico, lo que, dicho en otros términos, significa que la caducidad de la acción contractual tendiente a obtener la declaración de incumplimiento del contrato de promesa de compraventa comienza a correr a partir del momento en que debió cumplirse la obligación insatisfecha, es decir, la obligación de celebrar el contrato prometido, por tratarse de un contrato de ejecución instantánea. En este orden de ideas, la Sala considera que el Tribunal de primera instancia acertó al declarar la caducidad de la acción [...].

NORMATIVIDAD DEL CONTRATO DE PROMESA DE COMPRAVENTA – Naturaleza jurídica del contrato

A términos de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 1º, en armonía con el 16, del Decreto - Ley 222 de 1983, el contrato de promesa de compraventa celebrado entre el IDU y la sociedad Inmuebles y Finanzas Ltda., es de derecho privado de la administración, al cual le son aplicables las disposiciones comerciales o civiles, según la naturaleza del mismo. En este caso específico, el acto jurídico es de naturaleza civil, debido a que no se ubica en ninguno de los supuestos contemplados por el artículo 20 del C de Co., para calificarlo como un acto de comercio, de modo que el precitado contrato se rige, en los aspectos de orden sustancial, por las disposiciones del Código Civil que resulten pertinentes.

ELEMENTOS DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA – Obligaciones – Partes – Contrato de promesa

El contrato de promesa es antecedente al contrato prometido, es de carácter preparatorio y cuando versa sobre la compraventa de bienes inmuebles crea, fundamentalmente, una obligación de hacer, de carácter bilateral o sinalagmático, consistente en la celebración del contrato prometido, esto es, en el otorgamiento de la respectiva escritura pública, tal como se desprende de los artículos 1611 del C.C., en armonía con los artículos 1857 y 1861 íbidem. En cambio, el contrato de compraventa de bienes inmuebles, que a términos del precitado artículo 1857, sólo se reputa perfecto cuando se otorga la escritura pública en la cual conste el acuerdo de voluntades, genera, principalmente, una obligación bilateral de dar, consistente, en cuanto a la parte vendedora, en la obligación de transferir el derecho de dominio del bien inmueble y, en cuanto a la parte compradora, en la de pagar el precio. En este sentido, no deben confundirse las obligaciones que emanan del contrato de promesa, con aquellas que emanan del contrato prometido, pues son dos negocios jurídicos completamente autónomos y diferenciados, que tienen, por ende, finalidades distintas.

CONTRATO DE PROMESA DE COMPRAVENTA – Definición

El contrato de promesa, particularmente, el de compraventa de bienes inmuebles, es un acto jurídico generador de obligaciones que tiene eficacia por sí mismo y que, por ende, no depende del perfeccionamiento del contrato prometido para que puedan hacerse exigibles los derechos que de su contenido emanan. Así, cuando una de las partes del contrato de promesa se sustrae de la obligación principal de hacer, es decir, de celebrar el contrato prometido, la parte contraria puede exigir el cumplimiento del contrato de promesa o la declaración de incumplimiento del mismo, en cualquier caso con la indemnización plena de los perjuicios causados. No tendría sentido que las partes tuvieran que esperar el perfeccionamiento del negocio prometido, para ejercer el derecho público subjetivo de acción tendiente a obtener la satisfacción de las obligaciones que se desprenden de la promesa o la indemnización de los perjuicios derivados del incumplimiento de la misma; de ser así, -como lo sostienen la parte demandante y la delegada del Ministerio Público-, la promesa de contrato no tendría eficacia alguna, carecería de exigibilidad y se tornaría inane, pues, precisamente la promesa de contrato se celebra con el fin de obligar a la celebración del futuro contrato y, en caso contrario, a la satisfacción de los perjuicios, según el caso.

CONTRATO DE PROMESA DE COMPRAVENTA – Normativa

La regulación legal el contrato de promesa de compraventa, en materia civil se halla en el artículo 1611 del Código Civil [subrogado por el artículo 89 de la Ley 153 de 1887], el cual contempla que «La promesa de celebrar un contrato no produce obligación alguna, salvo que concurren...» los siguientes requisitos: i) que la promesa conste por escrito, ii) que el contrato a que la promesa se refiere no sea de aquellos que las leyes declaran ineficaces por no concurrir los requisitos que establece el 1511 del Código Civil [aunque debe entenderse que se refiere al 1502 íbidem], iii) que la promesa contenga un plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato y iv) que se determine de tal suerte el contrato, que para perfeccionarlo sólo falte la tradición de la cosa -para el caso de los contratos reales-, o las formalidades legales -en los contratos solemnes-, de modo que esta última exigencia, en relación con las promesas de compraventa de bienes

raíces, supone que en el documento [público o privado contentivo de la promesa] se determinen con toda claridad la cosa objeto de la venta y el precio que se debe pagar como contraprestación; empero, resulta importante anotar que el hecho de que en el contrato de promesa de compraventa se determine el precio de la cosa no genera, en principio, una obligación de dar, o de entregar una suma de dinero, pues tal exigencia sólo tiene como finalidad constituir el reflejo de lo que quedará estipulado en la escritura pública contentiva del contrato de compraventa, es decir, no entraña cosa distinta que una obligación de hacer. Lo anterior significa que la obligación de entregar el precio de la cosa surge del contrato perfeccionado y no del contrato de promesa de compraventa, salvo en lo que se refiere a las arras del negocio.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-26-000-1996-02092-01(20184)

Actor: SOCIEDAD INMUEBLES Y FINANZAS LTDA.

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL

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, el 30 de enero de 2001.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.-

Mediante escrito radicado el 30 de marzo de 1996 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la sociedad Inmuebles y Finanzas Ltda., actuando por conducto de apoderado, formuló demanda, en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A., contra el Instituto de Desarrollo Urbano, con el fin de obtener pronunciamiento respecto de las siguientes pretensiones (se transcriben tal como aparecen a folios 1 a 4 de la demanda, para brindar claridad):

"1. Que el Instituto de Desarrollo Urbano IDU (...) incumplió el contrato de Promesa de Compra – Venta No. 020 de 1991 suscrito por el Instituto en comento, en su calidad de Prometiente Comprador con la Sociedad INMUEBLES Y FINANZAS LTDA.

(...) como Prometiente Vendedor, el día 14 de marzo de 1991, en relación a la cancelación conforme a lo estipulado en el contrato de Promesa de Compraventa, en hacer efectivo el pago de la suma de OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE. (86.941.950.00), en la fecha acordada en dicho documento sobre el inmueble ubicado en la Carrera 86 (Avenida Agoberto Mejía) entre la Avenida la Bosa y el Río Tunjuelito con un área de 11.796.13 Metros cuadrados.

"2. Que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU (...) incumplió también la cláusula doce del contrato de Promesa de Compraventa, al no someter a reparto la respectiva minuta dentro de los dos meses siguientes al recibo del bien objeto del contrato, por parte del Instituto de Desarrollo Urbano IDU de la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C.

"3. Que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU, (...) por culpa exclusiva de dicha Entidad, tan sólo firmó hasta el día 28 de julio de 1994 la Escritura Pública No. 2422 otorgada en la Notaría 41 del Círculo Notarial de esta ciudad, mediante la cual formalizó la compraventa del inmueble mencionado en el numeral primero de estas declaraciones.

"4. Que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU (...) canceló a la Sociedad Inmuebles Ltda. (...), la suma de OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$86.941.950.00) hasta el (...) 25 de enero de 1995 por culpa exclusiva de dicha entidad"

"CONDENAS
(...)

"1. Se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO "IDU" de la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a pagar a la Sociedad Demandante INMUEBLES Y FINANZAS LTDA. (...), los perjuicios económicos ocasionados a la misma como consecuencia del incumplimiento por parte de la demandada.

"2. Que como consecuencia de lo anterior, la parte demandada pagará a la parte demandante los intereses moratorios, conforme a lo dispuesto en el Decreto 679 de 1994, desde la fecha de su causación y teniendo como base el saldo moroso de cancelar.

"3. Que se condene a la parte demandada a cancelar a la parte demandante la recapitalización de los intereses moratorios causados hasta el momento en que se haga efectivo su pago total.

"4. Para el caso que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU de la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., no diere cumplimiento inmediato a la sentencia que se dé aplicación a lo establecido en los artículos 176 y siguientes del Código Contencioso Administrativo".

2.- Hechos.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones se pueden compendiar así:

2.1.- Entre el Instituto de Desarrollo Urbano (promitente comprador) y la sociedad Inmuebles y Finanzas Ltda. (promitente vendedor), fue suscrito el contrato de promesa de compraventa 020, del 14 de marzo de 1991, en virtud del cual el primero de los mencionados se obligó a comprar al segundo un inmueble de 11.796 m², ubicado en la carrera 86 (Avenida Agoberto Mejía) entre la Avenida que conduce a Bosa y el río Tunjuelito, por valor de \$176'941.950.00.

2.2.- A la fecha del contrato de promesa de compraventa, el promitente comprador entregó al promitente vendedor la suma de \$90'000.000.00 como parte de precio del bien, quedando pendiente por pagar un saldo de \$86'941.950.00, el cual sería pago por el IDU en un plazo de "...treinta (30) días hábiles a partir del 1 de febrero de 1992, presentando la copia de la escritura pública de compra-venta a favor del IDU y el correspondiente certificado de libertad..." (fl. 9, C. 1).

2.3.- En la cláusula doce del contrato de promesa de compraventa, las partes acordaron que el IDU sometería a reparto notarial la minuta del contrato de compraventa del bien inmueble, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de recibo del bien por parte de la entidad pública. El inmueble fue entregado por la demandante y recibido por el IDU, el 4 de abril de 1991.

2.4.- Pese a lo anterior, sólo hasta el 13 de diciembre de 1991 el IDU sólo sometió al reparto notarial la respectiva minuta, la cual correspondió a la Notaría Décima de Círculo de Bogotá.

2.5.- Una vez elaborada la escritura pública, el representante legal de la sociedad demandante procedió a suscribirla y a pagar oportunamente los derechos que le correspondían, quedando pendiente para perfeccionar la compraventa, únicamente, la firma del Director del IDU, para lo cual le fue remitida el 30 de diciembre de 1991; sin embargo, pasó el tiempo y sólo hasta el 28 de julio de 1994 el Director del IDU suscribió la escritura pública 2422, de la Notaría 41 del Círculo de Bogotá, contentiva del referido contrato.

2.6.- El saldo del precio del contrato, es decir, la suma de \$86'941.950.00 fue pagada a la sociedad demandante el 25 de enero de 1995, cuando habían transcurrido más de 33 meses contados desde la fecha en que se debió efectuar el pago.

2.7.- La sociedad demandante convocó a la entidad demandada a una audiencia de conciliación prejudicial con el fin de precaver el litigio, pero la entidad demandada no compareció a la misma (fls. 4 a 8, C.1).

3.- Fundamentos de derecho, normas violadas y concepto de violación.-

La demanda invocó los artículos 2, 4, 5 y 6 de la Constitución Política, 1602, 1603, 1608, 1609, 1610, 1613, 1614, 1615, 2056 y 2341 del C.C., Código Fiscal para el

Distrito Especial de Bogotá, artículos 1, 21 y 287 del Decreto 222 de 1983, 871 del C de Co. y 87 y concordantes del C.C.A.

Señaló que los contratos deben ejecutarse de buena fe, que no pueden obligar a lo imposible y, que, cuando se trata de contratos administrativos, el proceder antijurídico de la administración genera responsabilidad, de la cual surge la obligación de indemnizar los perjuicios causados (fls. 8 a 12, C. 1).

4.- La actuación procesal.-

Por auto del 22 de abril de 1996, 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 demandante (fl. 18, C. 1).

4.1.- La impugnación.-

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 de ellos como ciertos y pidió la prueba de los demás (fls. 34 a 39, C. 1).

Propuso las excepciones que denominó: i) "*CADUCIDAD DE LA ACCIÓN*", ii) "*CONTRATO NO CUMPLIDO*" y iii) "*COBRO DE LO NO DEBIDO*" (fls. 36, 37 y 38 C. 1).

5.- Los alegatos de primera instancia.-

5.1.- La demandante reiteró las pretensiones y los fundamentos de hecho de la demanda.

En relación con la excepción de caducidad de la acción, sostuvo que la relación comercial es una sola, inició con la firma de la promesa de compraventa, se concretó con la suscripción de la escritura pública y la inscripción de la misma en el registro de instrumentos públicos y finalizó con el pago del último contado, de modo que el término de caducidad debe correr a partir de este último momento (pago del saldo), porque, de lo contrario, podría resultar afectada la confianza que debe existir entre las partes para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo; además, la acción contractual procede únicamente contra los actos producidos con posterioridad al perfeccionamiento del contrato (fls. 195 a 201, C.1).

5.2.- La parte demandada reiteró que, en su opinión, la acción está caducada, por cuanto el término de los dos (2) años previstos por la ley para promover la acción comenzó a correr desde la fecha de celebración de la promesa de compraventa, de modo que el demandante tenía hasta el 14 de marzo de 1993 para instaurar la demanda.

Sin perjuicio de lo anterior, la demandada sostuvo que las obligaciones que emergen del contrato de promesa son distintas de las que genera el contrato prometido y los reconocimientos deprecados por la demandante sólo tendrían asidero a partir de la declaración de incumplimiento de las obligaciones del contrato de compraventa; no obstante, la demandante no formuló pretensión alguna en tal sentido, aunque, de haberlo hecho, éstas no podían prosperar, porque la entidad demandada cumplió a cabalidad las obligaciones derivadas del contrato de compraventa (fls. 189 a 194, C.1).

5.3.- El Procurador Judicial guardó silencio.

6.- La sentencia recurrida.-

Mediante fallo del 30 de enero de 2001, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca puso fin a la controversia, en primera instancia. En la parte resolutive de la citada sentencia, declaró probada la excepción de caducidad de la acción, propuesta por el IDU, en relación con las pretensiones 2 y 3 de la demanda; las demás, fueron negadas.

En relación con la caducidad de la acción, sostuvo que la carga de someter al reparto la minuta de la escritura pública era exigible dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrega del bien, es decir, desde el 4 de abril de 1991, fecha a partir de la cual surgió la posibilidad de reclamar los perjuicios derivados de su incumplimiento y, en ese sentido, operó el fenómeno de la caducidad, porque transcurrieron más de los 2 años que la ley prevé para el ejercicio válido de la acción.

Asimismo, el Tribunal consideró que había caducado la acción respecto de la obligación de suscribir la escritura pública de compraventa, la cual *"...se extiende (sic) al tiempo que la promesa fijó, y cuya mora, (sic) permitía demandar ejecutivamente en obligación de hacer, en comunión con la carga de repartir la minuta, dentro del término que corre inmediatamente...."* (fl. 207, C. Consejo).

Por otra parte, el Tribunal consideró que, cuando la parte vendedora otorgó la escritura pública sin objeción alguna y sin reclamar la indemnización de los

perjuicios derivados de la mora, dio a entender que no tenía ninguna reclamación y que con ello saldaba cualquier situación que se hubiera generado con su co-contratante.

Adujo, además, que mientras la vendedora no presentara la escritura pública con la correspondiente inscripción en el registro, el IDU podía negarse a pagar el saldo del precio acordado, de modo que, como la obligación de celebrar el contrato prometido sólo se cumplió el 14 de julio de 1994, la acción fue interpuesta dentro del término de caducidad de la acción.

Añadió:

“La existencia de obligaciones sucesivas, encadenadas, a cargo de una y otra parte, hacen que la exigibilidad de la última se supedite a la solución de las anteriores, que la mantienen en vilo, y que por tanto la caducidad (en realidad prescripción) no cuente tan simple como lo quiere el demandado.

“La obligación de pagar nace de la venta y no de la promesa, razón por la cual no caducó” (fl. 208, C. Consejo).

Enseguida, señaló el Tribunal que la cuenta de cobro se presentó el 22 de diciembre de 1994 y la demandada tenía 30 días para realizar el pago, pese a lo cual lo efectuó el 30 de los mismos mes y año (fls. 203 a 209, C. 1).

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. 211, 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 sostuvo que, dentro del proceso, se encuentra probada la existencia de la promesa de compraventa y que de dicho documento se destaca que el saldo del precio del contrato debía ser pagado por el IDU dentro de los 30 días hábiles siguientes al 2 de febrero de 1992, previa presentación de la copia de la escritura pública de compraventa y del certificado de tradición donde constara la inscripción del acto jurídico a favor de la entidad pública.

Lo anterior significa que el IDU se obligó a pagar el precio del contrato en el citado plazo y, como no lo hizo, la demandante podía solicitar “...el cumplimiento del contrato o su incumplimiento con la consiguiente indemnización de perjuicios...” (fl. 258, C. Consejo).

Precisó el recurrente que dentro del proceso está probado, además, que la escritura pública a través de la cual se perfeccionó el contrato de compraventa fue otorgada el 28 de julio de 1994 y que el saldo de \$86'941.950 fue pagado el 25 de enero de 1995, es decir, 33 meses después de lo convenido, por situaciones que son imputables exclusivamente al IDU; por tal razón, la entidad pública está obligada a pagar los intereses de mora causados por el período correspondiente, en la forma dispuesta por el Decreto 679 de 1994.

Por otra parte, sostuvo que la acción promovida sólo era procedente a partir del perfeccionamiento del contrato y de la inscripción del acto jurídico en el registro de instrumentos públicos; por consiguiente, la demanda fue interpuesta dentro del término de caducidad previsto por la ley.

El apelante cuestionó la sentencia del Tribunal, en cuanto en ella se afirma que la acción indemnizatoria "...se dejó caducar (en realidad prescribir)..." (fl. 219, C. Consejo). A este respecto, sostuvo que no fue acertado declarar probada la excepción de caducidad de la acción, pues lo procedente era que la parte interesada alegara la prescripción de la obligación; además, en opinión del recurrente, fue desatinada la decisión, porque el artículo 306 del C. de P.C. dispone que los hechos constitutivos de las excepciones de prescripción, compensación y nulidad relativa sólo pueden ser declaradas si la parte interesada las alega (fls. 218 a 220, C. Consejo).

Por último, señaló:

"...el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (...) confundió las pretensiones que no eran otras sino el reconocimiento y pago de los intereses causados por el incumplimiento en el pago oportuno del precio del saldo de la venta, hecho que fácilmente se deduce de sus consideraciones, como cuando allí manifiesta: 'Es que la sociedad demandante no podía reclamar antes el precio, a lo sumo podía demandar la suscripción de la escritura pública...' y agrega más adelante 'la obligación de pagar nace de la venta notarial y no de la promesa, razón por la cual no caducó (prescripción)', para luego pronunciarse sobre el pago de intereses, dejando a un lado los hechos materia de la acción y las pruebas oportunamente allegadas al proceso sobre el incumplimiento del Instituto demandado, argumentando que el pago del saldo del precio de la venta se hizo simplemente en tiempo" (fl. 220, C. Consejo).

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

Por auto del 20 de septiembre de 2001 se corrió traslado a la partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que emitiera su concepto.

8.1.- El Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- reiteró que las obligaciones que surgen del contrato de promesa no son las mismas que emanan del contrato de

compraventa; con todo, el IDU cumplió cabalmente unas y otras (fls. 225 a 228, C. Consejo).

8.2.- La demandante guardó silencio.

8.3.- La Procuradora Quinta Delegada ante esta Corporación solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

Para llegar a lo anterior, sostuvo que la acción fue promovida dentro del término de caducidad previsto por el ordenamiento jurídico, porque las pretensiones de la demanda están orientadas a obtener la condena al pago de los perjuicios derivados por el retardo en el cumplimiento de la obligación de pago de la compraventa, de modo que, en su opinión, el término de caducidad sólo comenzó a correr a partir del momento en que se produjo el pago tardío "...y no desde cuando ha debido realizarse...".

Después de efectuar un recuento de los supuestos de hecho que originaron la controversia y de las pruebas recaudadas en el proceso, la Procuradora Delegada señaló que la entidad pública cumplió de manera tardía las obligaciones a su cargo, en la medida en que no acató los plazos perentorios para someter a reparto la minuta de la escritura pública y el otorgamiento de la misma y, por consiguiente, pagó de manera tardía el saldo del precio del contrato, razón por la cual las pretensiones formuladas deben ser estimadas (fls. 230 a 242, 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 30 de enero de 2001, por cuanto la cuantía fue estimada razonadamente por la demandante en \$150'000.000.00. 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 \$9'610.000.00², 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

¹ 30 de marzo de 1996.

² Artículo 2º del Decreto 597 de 1988.

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 14 de marzo de 1991, fue celebrado, entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- y la sociedad Inmuebles y Finanzas Ltda., el contrato de promesa de compraventa 020, a través del cual, el primero prometió comprar a la segunda y ésta a vender al primero el bien “...inmueble ubicado en la carrera 86 (Av. Agoberto Mejía) entre Avenida Bosa y Río Tunjuelito, el cual tiene un área de once mil setecientos noventa y seis metros cuadrados con trece decímetros cuadrados (11.796.13M².) con la cédula catastral No. B-S 45 62 en mayor extens. Y matrícula inmobiliaria No. 050-1172165 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá zona sur...” (cláusula primera). El bien prometido en compraventa fue determinado por los linderos generales y especiales consignados en las cláusulas segunda y tercera del contrato de promesa.

En la cláusula sexta de ese mismo contrato, las partes convinieron que el precio total del inmueble prometido en venta era de \$176'941.950.00 M/cte y, en la cláusula séptima, pactaron la forma de pago, así (se transcribe como aparece a folio 5 del C. 2):

“EL POMETIENTE COMPRADOR se obliga a pagar el precio antes estipulado (\$176'941.950.00) en dinero efectivo así: a) Un primer contado de NOVENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$90'000.000.00) dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la legalización de la presente Promesa de Compraventa previa tramitación de la cuenta de cobro; b) Un segundo contado por el saldo del precio total o sea la suma de OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$86'941.950.00) treinta (30) días hábiles a partir del 20 de febrero de 1992 previa presentación por parte del Vendedor de la primera (1ª.) copia de la Escritura pública debidamente registrada, junto con el Certificado de Tradición actualizado – donde aparezca el IDU como propietario, acompañada de la respectiva cuenta de cobro, previo trámite de la misma. Este segundo (2º) contado se hará con cargo a la vigencia presupuestal de 1992, sin perjuicio de que pueda cancelar el saldo con antelación a la fecha señalada, condicionado a que se expida la disponibilidad y reserva presupuestal como consecuencia de obtener los recursos o adiciones presupuestales para este rubro”.

En la cláusula novena del contrato de promesa dice que el bien prometido en venta se entregaría en “...un plazo de ocho (8) días hábiles a la legalización de la presente Promesa (sic) de Compraventa (sic)...” y que, “...Si vencido dicho plazo no hubiere formalizado la entrega, se entenderá que con este hecho lo ha autorizado y en consecuencia el INSTITUTO está facultado para disponer del Inmueble en la forma en que lo estime conveniente aclarando que dicho

inmueble ya se encuentra convertido en vía pública, o sea, en la AVENIDA AGOBERTO MEJÍA....” (fls. 5 y 6, C. 2).

La cláusula “DECIMA PRIMERA” (fl. 6, C. 2) previó que, si el promitente vendedor no formalizaba la entrega del bien inmueble prometido o no aportaba los documentos necesarios para suscribir la escritura pública que diera cumplimiento a la promesa o, en general, no concurría a perfeccionar el contrato prometido, el IDU procedería a iniciar el respectivo proceso de expropiación conforme a las normas legales vigentes, sin perjuicio de las demás sanciones por mora o incumplimiento.

En la cláusula “DÉCIMA SEGUNDA”, las partes estipularon:

“OTORGAMIENTO DE LA ESCRITURA PÚBLICA: La Escritura (sic) Pública (sic) que dé cumplimiento a esta Promesa de Compraventa, se otorgará en la Notaría que resulte favorecida, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de reparto notarial, y dentro del horario de 9:00 a 11:00 a.m., previo aviso escrito por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO para que comparezca EL VENDEDOR. El plazo máximo para someter a reparto notarial la Minuta (sic) antes referida es de dos (2) meses a partir del recibo del bien prometido en venta al IDU” (fl. 6, C. 1).

El contrato de promesa quedó perfeccionado el 3 de abril de 1991, según se observa en la anotación que obra al pie de página del escrito contentivo de la misma (fls. 1 a 9, C. 2 y 161, C.1).

2.- La entrega al Instituto de Desarrollo Urbano, del inmueble prometido en venta, se produjo el 4 de abril de 1991, según consta en el acta 006, de la fecha (fl. 28, C.2).

3.- El 28 de julio de 1994, fue extendida, otorgada y autorizada la escritura pública 2422, de la Notaría Cuarenta y Uno del Círculo Notarial de Bogotá, a través de la cual se perfeccionó el contrato de compraventa del inmueble (fls. 16 a 27, C. 2).

El precio del bien se mantuvo en \$176'941.950oo, es decir, fue el mismo que las partes acordaron en la precitada promesa de compraventa (cláusula cuarta); empero, la forma de pago fue modificada por la cláusula sexta del contrato de compraventa, así (se transcribe como aparece a folio 18, C. 2):

“Que el precio de esta compraventa le será pagado por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, al VENDEDOR en dinero en efectivo así: a) Un primer contado por la cantidad de NOVENTA MILLONES DE PESOS (\$90'000.000.00) MONEDA CORRIENTE, suma que declara recibida el VENDEDOR a su entera satisfacción. b) Un segundo contado o saldo, equivalente a la cantidad de OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$86.941.950.00) MONEDA CORRIENTE pagados dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se haga entrega al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, de la primera copia de la escritura pública, debidamente registrada, junto con el Certificado de Libertad actualizado,

donde aparezca, el IDU como propietario, acompañada de la respectiva cuenta de cobro, previo trámite de la misma" (fl. 18, C.2).

4.- El 5 de diciembre de 1994, con turno de radicación 87239 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá –Zona Sur-, fue inscrita, en el folio de matrícula inmobiliaria 50S-1172165, la precitada escritura pública 2422 del 28 de julio de 1994, con la cual quedó perfeccionada la tradición del bien a favor del IDU (fl. 179 vto., C. 1).

5.- El 22 de diciembre de 1994, fueron radicadas en el IDU, las cuentas presentadas por la sociedad Inmuebles y Finanzas Ltda., correspondientes al saldo del precio del bien inmueble objeto de la compraventa, por valor de \$86'941.950 y a los gastos de escrituración, registro y beneficencia, por valor de \$1'681.414.00 (fls. 181 y 183, C. 1 y C. 2, sin foliar).

6.- El 20 de enero de 1995, fue pagado por el IDU, el saldo del precio del inmueble y fueron reembolsados los gastos de escrituración, registro y beneficencia, a la sociedad Inmuebles y Fianzas Ltda., mediante sendos cheques por valor de \$9'000.000, \$26'000.000.00, \$40'000.000.00 y \$13'623.364.00, para un total de \$88'623.364.00 (fl. 86, C. 2).

III.- Análisis del recurso.-

A términos de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 1º, en armonía con el 16, del Decreto - Ley 222 de 1983, el contrato de promesa de compraventa celebrado entre el IDU y la sociedad Inmuebles y Finanzas Ltda., es de derecho privado de la administración, al cual le son aplicables las disposiciones comerciales o civiles, según la naturaleza del mismo.

En este caso específico, el acto jurídico es de naturaleza civil, debido a que no se ubica en ninguno de los supuestos contemplados por el artículo 20 del C de Co., para calificarlo como un acto de comercio, de modo que el precitado contrato se rige, en los aspectos de orden sustancial, por las disposiciones del Código Civil que resulten pertinentes.

Para resolver el recurso de apelación, resulta necesario aclarar que las obligaciones que se originan en el contrato de promesa son distintas de las que nacen del contrato del contrato prometido, en este caso, del contrato de compraventa.

El contrato de promesa es antecedente al contrato prometido, es de carácter preparatorio³ y cuando versa sobre la compraventa de bienes inmuebles crea, fundamentalmente, una obligación de hacer, de carácter bilateral o sinalagmático, consistente en la celebración del contrato prometido, esto es, en el otorgamiento de la respectiva escritura pública, tal como se desprende de los artículos 1611 del C.C., en armonía con los artículos 1857 y 1861 ibídem. En cambio, el contrato de compraventa de bienes inmuebles, que a términos del precitado artículo 1857, sólo se reputa perfecto cuando se otorga la escritura pública en la cual conste el acuerdo de voluntades, genera, principalmente, una obligación bilateral de dar, consistente, en cuanto a la parte vendedora, en la obligación de transferir el derecho de dominio del bien inmueble y, en cuanto a la parte compradora, en la de pagar el precio.

En este sentido, no deben confundirse las obligaciones que emanan del contrato de promesa, con aquellas que emanan del contrato prometido, pues son dos negocios jurídicos completamente autónomos y diferenciados, que tienen, por ende, finalidades distintas.

El contrato de promesa, particularmente, el de compraventa de bienes inmuebles, es un acto jurídico generador de obligaciones que tiene eficacia por sí mismo y que, por ende, no depende del perfeccionamiento del contrato prometido para que puedan hacerse exigibles los derechos que de su contenido emanan. Así, cuando una de las partes del contrato de promesa se sustrae de la obligación principal de hacer, es decir, de celebrar el contrato prometido, la parte contraria puede exigir el cumplimiento del contrato de promesa o la declaración de incumplimiento del mismo, en cualquier caso con la indemnización plena de los perjuicios causados. No tendría sentido que las partes tuvieran que esperar el perfeccionamiento del negocio prometido, para ejercer el derecho público subjetivo de acción tendiente a obtener la satisfacción de las obligaciones que se desprenden de la promesa o la indemnización de los perjuicios derivados del incumplimiento de la misma; de ser así, -como lo sostienen la parte demandante y la delegada del Ministerio Público-, la promesa de contrato no tendría eficacia alguna, carecería de exigibilidad y se tornaría inane, pues, precisamente la promesa de contrato se celebra con el fin de obligar a la celebración del futuro contrato y, en caso contrario, a la satisfacción de los perjuicios, según el caso.

Lo expuesto conduce, inevitablemente, a que el término de caducidad de la acción derivada del contrato de promesa de compraventa deba comenzar a

³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil sentencia 026, de casación del 8 de septiembre de 1982, exp. 77.628.

partir del mismo momento en que se hace o pudo hacerse exigible la obligación incumplida, pues es bien sabido que el referido término debe contarse a partir del momento⁴ en el que el titular del derecho tiene la oportunidad real de acudir a la jurisdicción, en procura de obtener la protección o la satisfacción de su interés jurídico, lo que, dicho en otros términos, significa que la caducidad de la acción contractual tendiente a obtener la declaración de incumplimiento del contrato de promesa de compraventa comienza a correr a partir del momento en que debió cumplirse la obligación insatisfecha, es decir, la obligación de celebrar el contrato prometido, por tratarse de un contrato de ejecución instantánea.

En este orden de ideas, la Sala considera que el Tribunal de primera instancia acertó al declarar la caducidad de la acción, respecto de las pretensiones 2 y 3 de la demanda, por cuanto ésta fue interpuesta el 30 de marzo de 1996, mucho después de transcurridos los dos (2) años que prevé el inciso tercero del artículo 136 del C.C.A. (subrogado por el Decreto 2304 de 1989, antes de la modificación introducida por la Ley 446 de 1998 –norma vigente para la fecha de interposición de la demanda-), contados a partir del momento en que el contratante cumplido tuvo la oportunidad de acudir a la jurisdicción, como pasa a verse.

En efecto, la obligación de otorgar la escritura pública de compraventa, tendiente a perfeccionar el contrato prometido quedó sometida a una serie de plazos y condiciones concatenados entre sí, que sólo una vez agotados unos y otros podría hacerse exigible la obligación principal de hacer.

En la cláusula "DECIMA SEGUNDA" del contrato de promesa, las partes pactaron que la escritura pública de compraventa sería otorgada dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha del reparto notarial, el cual, a su turno, debía hacerse dentro de los 2 meses siguientes contados a partir de la fecha de entrega del bien prometido (ver numeral 1 de estas consideraciones). El bien prometido en venta fue entregado al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, el 4 de abril de 1991 (ver numeral 2 de estas consideraciones), de manera que la minuta debió ser sometida a reparto notarial, a más tardar, el 4 de junio de 1991 (el 3 de junio de 1991 no fue día hábil) y la escritura pública debió ser otorgada el 26 de los mismos mes y año. A partir de esta última fecha comenzó a correr el término de los 2 años previstos por el ordenamiento jurídico, para ejercer la acción contractual prevista por el artículo 87 del C.C.A., tendiente a obtener la declaración de incumplimiento del contrato de promesa de compraventa, de suerte que la

⁴ Así lo consagraba el artículo 136 del C.C.A, antes de la modificación introducida por la Ley 446 de 1998. Con la entrada en vigencia de esta última, el término de caducidad comienza a correr a partir del día siguiente a la ocurrencia del motivo de hecho o de derecho o, en los contratos de ejecución instantánea a la fecha en que se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato.

caducidad operó en junio de 1993, no obstante lo cual, la demanda, como se vio, se presentó el 30 de marzo de 1996.

Por lo anterior, la Sala confirmará la decisión recurrida, en cuanto declaró la caducidad de las pretensiones 2 y 3 de la demanda.

Ahora bien, la sociedad demandante realmente pretende obtener el pago de los perjuicios causados por el pago tardío del saldo del precio de la venta, esto es, la suma de \$86'941.950.00 y, para el efecto, solicita que se le cancelen los intereses de mora causados entre la fecha prevista para el pago y la fecha en que éste efectivamente se produjo, obligación que no emanaba del contrato de promesa, sino del contrato de compraventa.

En efecto, la regulación legal el contrato de promesa de compraventa, en materia civil se halla en el artículo 1611 del Código Civil (subrogado por el artículo 89 de la Ley 153 de 1887), el cual contempla que "*La promesa de celebrar un contrato no produce obligación alguna, salvo que concurran...*" los siguientes requisitos: i) que la promesa conste por escrito, ii) que el contrato a que la promesa se refiere no sea de aquellos que las leyes declaren ineficaces por no concurrir los requisitos que establece el 1511 del Código Civil (aunque debe entenderse que se refiere al 1502 ibídem), iii) que la promesa contenga un plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato y iv) que se determine de tal suerte el contrato, que para perfeccionarlo sólo falte la tradición de la cosa -para el caso de los contratos reales-, o las formalidades legales -en los contratos solemnes-, de modo que esta última exigencia, en relación con las promesas de compraventa de bienes raíces, supone que en el documento (público o privado contentivo de la promesa) se determinen con toda claridad la cosa objeto de la venta y el precio que se debe pagar como contraprestación; empero, resulta importante anotar que el hecho de que en el contrato de promesa de compraventa se determine el precio de la cosa no genera, en principio, una obligación de dar, o de entregar una suma de dinero, pues tal exigencia sólo tiene como finalidad constituir el reflejo de lo que quedará estipulado en la escritura pública contentiva del contrato de compraventa, es decir, no entraña cosa distinta que una obligación de hacer.

Lo anterior significa que la obligación de entregar el precio de la cosa surge del contrato perfeccionado y no del contrato de promesa de compraventa, salvo en lo que se refiere a las arras del negocio.

En la promesa 020 del 14 de marzo de 1991, se describió con claridad el bien inmueble prometido en venta y se indicó el precio del mismo, el cual fue pactado en la suma de \$176'941.950.00 M/cte (cláusula sexta, ver numeral 1 de estas

consideraciones) y, además, se previó la forma de pago (cláusula séptima ibídem): una parte, esto es, la suma de \$90'000.000.00 debía entregarse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la *"legalización de la (...) Promesa (sic) de Compraventa (sic)"* y el saldo, es decir, la suma de \$86'941.950.00, *"...treinta (30) días hábiles a partir del 20 de febrero de 1992 previa presentación por parte del Vendedor de la primera (1ª) copia de la Escritura Pública registrada, junto con el Certificado (sic) de Tradición (sic) actualizado..."* (ibídem).

Como se puede observar, la promesa de compraventa celebrada entre las partes generó, por una parte y de manera principal, una obligación de hacer, consistente en otorgar la escritura pública de compraventa del bien inmueble descrito en la cláusula "PRIMERA", en el plazo establecido en la cláusula "DECIMA SEGUNDA" y con sujeción a las estipulaciones previstas en el contrato de promesa y, por otra parte, la obligación de dar unas arras confirmatorias, que hicieron parte del precio del bien (la suma de \$90'000.000.00, art. 1861 del C.C.); sin embargo, la promesa no tuvo la virtualidad de generar la obligación de dar la suma de dinero pactada como saldo del precio del bien (\$86'941.950.00), porque la entrega de la misma quedó condicionada al otorgamiento de la escritura pública de compraventa.

Por lo anterior, una vez satisfecha la obligación de celebrar el contrato prometido (obligación principal de hacer), el contrato de promesa agotó sus efectos (artículo 1625, num. 1 del C.C) y con el contrato de compraventa surgió la obligación de dar, cuyo incumplimiento (cumplimiento con mora), atribuye Inmuebles y Finanzas Ltda. al IDU; pero, la demandante olvidó que el plazo para pagar el saldo de la venta, esto es, la suma de \$86'941.950.00, fue novado por las partes a través de la cláusula sexta del contrato de compraventa (ver numeral 3 de estas consideraciones) y, en tal sentido, convinieron que sería pagado dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se entregara al IDU la primera copia de la escritura pública, debidamente registrada, junto con el certificado de libertad actualizado, donde apareciera el IDU como propietario del bien, acompañada de la respectiva cuenta de cobro, de modo que sólo a partir del agotamiento de este último plazo la demandante podía exigir el pago del saldo de la venta.

Así, pues, la cuenta de cobro respectiva, acompañada de los documentos acabados de mencionar, fue radicada en la entidad pública el 22 de diciembre de 1994 (ver numeral 5 de estas consideraciones) y el pago se hizo efectivo el 25 de enero de 1995, es decir dentro del plazo de treinta (30) días hábiles que previeron las partes en el contrato de compraventa, de donde se sigue que el IDU pagó oportunamente el saldo atrás mencionado.

En conclusión, la sociedad demandante pretendió estructurar el incumplimiento de una obligación contractual, a partir de una disposición contenida en el contrato de promesa que había perdido eficacia y, que, a la vez, había mutado por completo en el contrato de compraventa.

Por todo lo anterior, la sentencia de primera instancia se confirmará en cuanto negó las pretensiones 1 y 4 de la demanda.

IV.- 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,

F A L L A:

Primero.- CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 30 de enero de 2001.

Segundo.- Sin condena en costas.

Tercero.- Reconócese personería a la doctora Alix Rocío Buitrago Palacio, para actuar como apoderada judicial del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-, en los términos y para los fines del poder conferido, visible a folio 387 del cuaderno del Consejo.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**JAIME ALBERTO DUQUE CASAS
MARTÍNEZ**

CARMENZA MEJÍA

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA