

CONTRATO DE MANDATO – Definición – Código Civil artículo 2142 – Código de Comercio artículo 2162

Según el artículo 2142 del Código Civil, el contrato de mandato es aquel mediante el cual “una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera”. Por su parte, el artículo 1262 del Código de Comercio describe el mandato comercial como “un contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra. El mandato puede conllevar o no la representación del mandante”.

CONTRATO DE MANDATO – sin representación – CONTRATO DE MANDADO - con representación

A su vez, el artículo 2177 del Código Civil dispone que “[e]l mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante”.

CONTRATO DE MANDATO - Con representación

[...] el hecho de que el mandatario descubra y exteriorice ante los terceros destinatarios de su gestión que está actuando en nombre de otro, hace que el mandato sea representativo.

[...] En los documentos que obran en el plenario -propuesta²⁹ y contrato interadministrativo³⁰- no se evidencia que se haya pactado expresamente la representación del municipio en cabeza de la EDU para adelantar las gestiones convenidas. A pesar de esto, se evidencia que, en los contratos de promesa de compraventa se hizo explícito que la EDU actuaba en nombre y representación del municipio de Medellín.

ENAJENACIÓN VOLUNTARIA – Regulación – Aplicación Código civil

[...] el proceso de enajenación voluntaria se encuentra regulado en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y tiene como finalidad la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública e interés social, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Esta regulación especial no excluye la aplicación de las normas del Código Civil en relación con los elementos de los negocios que la entidad estatal celebre con particulares para llevar a cabo el procedimiento de enajenación voluntaria. Por ello, los contratos suscritos con este propósito deben cumplir con las exigencias establecidas en la normativa civil.

CONTRATO DE PROMESA – Elementos de la esencia – Nulidad absoluta

De este modo, se recuerda que los elementos de la esencia⁵¹ del contrato de promesa se encuentran definidos en el artículo 1611 del Código Civil, subrogado por el artículo 89 de la Ley 153 de 1887:

ARTICULO 1611. <REQUISITOS DE LA PROMESA>. <Artículo subrogado por el artículo 89 de la Ley 153 de 1887>. La promesa de celebrar un contrato no produce obligación alguna, salvo que concurren las circunstancias siguientes:

1a.) Que la promesa conste por escrito.

2a.) 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 artículo 1511 <sic 1502> del Código Civil.

3a.) Que la promesa contenga un plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato.

4a.) Que se determine de tal suerte el contrato, que para perfeccionarlo solo falte la tradición de la cosa o las formalidades legales.

Los términos de un contrato prometido, solo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado (negrilla fuera del texto original).

Si se echa de menos alguno de los elementos transcritos, la consecuencia que el ordenamiento jurídico prevé es la nulidad absoluta del negocio, en virtud del artículo 1741 *ejusdem*, por "la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos".

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que un contrato de promesa se encuentra viciado de nulidad absoluta cuando las partes omiten fijar una condición o un plazo para la suscripción del contrato prometido [...]



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00445-01 (63.538)

Actor: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO (EDU) Y MUNICIPIO DE MEDELLÍN¹

Demandado: PEDRO LUIS VALLEJO CAPERA

Referencia: LEY 1437 DE 2011 – CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: DEBIDA SUSTENTACIÓN DEL RECURSO: La apelación debe controvertir los razonamientos del juez de primera instancia. La competencia del juez de segundo grado se limita a pronunciarse frente a los reparos formulados en el respectivo recurso. CONTRATO DE MANDATO: Puede conllevar o no la representación del mandante. Si el mandatario expresa que actúa en nombre del mandante, se entiende que el mandato ejercido es representativo. CONTRATO DE PROMESA: se encuentra viciado de nulidad absoluta cuando las partes omiten fijar una condición o un plazo para la suscripción del contrato prometido.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia del 11 de diciembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad², por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda principal y se negaron las de la demanda de reconvencción.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 19 de febrero de 2014, la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín-EDU y el municipio de Medellín presentaron demanda conjunta³, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra del señor Pedro Luis Vallejo Capera, con la pretensión de que se declarara la nulidad absoluta de los contratos de promesa de compraventa sobre los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias No. 001-1041956, 001-196197, 001-620205 y 001-979403. Asimismo,

¹ Conforme al Acto Legislativo 01 de 2021, el municipio de Medellín cambió su naturaleza por la de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

² Fls. 335 – 352, c. ppl.

³ Fls. 1 – 17, c1.



solicitaron que se ordenara la restitución inmediata de las prestaciones mutuas ejecutadas por cada una de las partes.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante demanda radicada ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 19 de febrero de 2014, la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (en adelante, la EDU o la entidad) y el municipio de Medellín (en adelante, el municipio), en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, previsto en el artículo 141 del CPACA, se dirigieron en contra del señor Pedro Luis Vallejo Capera, con el propósito de obtener las siguientes declaraciones y condenas (se transcriben de forma literal):

5.1. *DECLARAR que los contratos de promesa de compraventa suscritos por la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU- como mandataria del Municipio de Medellín y el señor JOSÉ NICOLÁS SOSA TABORDA, en calidad de apoderado del señor PEDRO LUIS VALLEJO CAPERA, sobre los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias N° 001-1041956, 001-196197, 001-620205 y 001-979403 y COBAMAS 7001000-0039, 7001000-0040 y 7001000-0083 respectivamente, son nulos de nulidad absoluta.*

5.2. *Como consecuencia de la anterior declaración, que se ordene la restitución inmediata de las prestaciones mutuas ejecutadas por cada una de las partes. En este sentido ordenar al señor PEDRO LUIS VALLEJO CAPERA a restituir al Municipio de Medellín a través de la Empresa de Desarrollo Urbano EDU, la suma de MIL SETECIENTOS VEINTITRÉS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/L (\$1.723'489.728) y correlativamente al Municipio de Medellín, la restitución de los inmuebles entregados, siempre que se haya operado la devolución de la suma indicada.*

5.3. *Que la suma de dinero indicada anteriormente, y que se entregó a título de anticipo, se devuelva debidamente indexada.*

1.1 Los fundamentos de hecho

La parte actora sustentó sus pretensiones en los fundamentos fácticos que, en síntesis, se expresan a continuación:

1. La EDU -en calidad de mandataria- y el municipio de Medellín -en calidad de mandante- suscribieron el contrato de administración delegada No. 460004336 de 2012, con el objeto de “Gerenciar, coordinar y realizar las actividades inherentes a la Fase II para la adquisición de los inmuebles y mejoras del área de influencia de las obras viales nuevas y puente de la 93-94 (...)”.



2. En el marco del referido contrato, la EDU debía adelantar todas las gestiones necesarias para la adquisición de predios mediante las figuras de la enajenación voluntaria, la expropiación administrativa o la expropiación judicial, a fin de trasladar su titularidad al municipio.

3. La EDU realizó el proceso de avalúo y expidió los actos administrativos por medio de los cuales se iniciaron las diligencias tendientes a la adquisición de los predios, a través de enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa, y se formularon unas ofertas de compra.

4. En este contexto, se celebraron cuatro contratos de promesa de compraventa entre la EDU y el señor Pedro Luis Vallejo Capera -a través de su apoderado, el señor José Nicolás Sosa Taborda- sobre los inmuebles identificados con las matrículas No. 001-1041956, 001-196197, 001-620205 y 001-979403⁴, de propiedad del señor Pedro Luis Vallejo Capera. De acuerdo con lo estipulado en estos contratos, la entidad procedió a desembolsar el 50% del valor de los primeros tres inmuebles previamente relacionados⁵ y estos fueron entregados, primero, a la EDU y, posteriormente, al municipio de Medellín.

5. En las promesas de compraventa suscritas, las partes omitieron incluir el plazo o condición que fijara la fecha de celebración del contrato prometido, de acuerdo con los requisitos que establece el artículo 1611 del Código Civil. A juicio del extremo demandante, la omisión de tal exigencia comporta la nulidad absoluta de los contratos.

6. En vista de lo anterior, el municipio de Medellín y la EDU convocaron a una reunión al señor Pedro Luis Vallejo, con el fin de solicitar la devolución del “anticipo”⁶ y la consecuente restitución de los inmuebles, pero no se llegó a un acuerdo al respecto.

1.2 Los fundamentos de derecho

El actor invocó como fundamentos de derecho el artículo 141 del CPACA y los artículos 1611, 1740 y siguientes del Código Civil.

Adujo que el artículo 1611 del Código Civil, subrogado por el artículo 89 de la Ley 153 de 1887, prevé los elementos de validez que debe contener un contrato de

⁴ Un contrato por cada uno de los inmuebles.

⁵ Matrículas inmobiliarias No. 001-1041956, 001-196197 y 001-620205.

⁶ Así se denominó en los contratos de promesa.



promesa de compraventa: (i) que conste por escrito, (ii) que cumpla con los requisitos del artículo 1502 del Código Civil, (iii) que la promesa contenga un plazo o condición que fije la fecha en que se suscribirá el contrato prometido y (iv) que se determine todo lo referente al contrato, de tal suerte que solo falte la tradición de la cosa. Como en la promesa celebrada con el demandado no se fijó el plazo para suscribir el contrato prometido, se debe declarar su nulidad absoluta.

2. Actuaciones procesales de primera instancia

Mediante auto del 3 de junio de 2014⁷, el Tribunal Administrativo de Antioquia decretó la medida cautelar solicitada por la parte actora⁸ y ordenó inscribir la demanda sobre los bienes inmuebles objeto de este litigio.

Luego, a través del auto del 22 de julio de 2014⁹, admitió la demanda y ordenó su notificación al señor Pedro Luis Vallejo y al Ministerio Público.

2.1. Contestación de la demanda

El 2 de octubre de 2014, el señor Pedro Luis Vallejo contestó la demanda¹⁰ y se opuso a las pretensiones formuladas por la parte actora. Manifestó que la responsabilidad en la elaboración del contrato y sus cláusulas recayó en cabeza de la EDU y que su poderdante únicamente compareció para la firma del mismo, sin tener conocimientos de orden legal, por lo que no era procedente que la parte actora alegara su propio error para su beneficio.

Agregó que era posible determinar la fecha de suscripción de la correspondiente escritura pública, puesto que en documentos del 10 y el 17 de octubre de 2013, dirigido a la entidad, se dijo que, una vez aceptada la oferta, el vendedor procedería a suscribirla dentro de los cinco días siguientes.

Formuló las excepciones que denominó (i) buena fe exenta de culpa y violación al principio de confianza legítima y (ii) existencia y validez de las resoluciones que iniciaron el trámite de enajenación voluntaria y que dan lugar a continuar con la expropiación administrativa.

⁷ Fls. 196 – 204, c1.

⁸ Fl. 180, c1.

⁹ Fls. 237 – 238, c.1

¹⁰ Fls. 257 – 269, c1. El auto admisorio se notificó personalmente el 5 de septiembre de 2014 (fl. 254, c1).



2.1 Demanda de reconvencción y trámite

El señor Pedro Luis Vallejo Capera interpuso demanda de reconvencción en contra de la EDU y del municipio de Medellín, con las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal):

V. I. DECLARAR que los actos administrativos contractuales contenidos en las RESOLUCIONES Nos. GG 1086, 1087 y 1088 del 9 de octubre de 2013, por la cual se inician las diligencias tendientes a la adquisición por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra, son válidos.

V. II. Como consecuencia de la declaración anterior ordenar a la EDU que continúe el trámite de la expropiación por vía administrativa.

V. III. Condenar al EDU, Municipio de Medellín-Departamento de Antioquia, al pago de los perjuicios causados, entendidos estos como el daño emergente y el lucro cesante.

Como base para indemnizar los perjuicios a favor de la parte demandante, cuyos valores serán actualizados de conformidad con el índice de precios al consumidor suministrado por el DANE; para tal efecto se aplicará la siguiente fórmula:

$$V_p = V_h - \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Para ello se tendrá en cuenta el valor insoluto de cada predio, desde el mes de octubre de 2013 (índice inicial) a la fecha en que se liquiden.

Como fundamentos de hecho, señaló que, mediante las resoluciones GG 1086, 1087 y 1088 del 9 de octubre de 2013, la EDU inició las diligencias tendientes a la adquisición por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa y formuló oferta de compra al señor Pedro Luis Vallejo sobre tres predios, de su propiedad, identificados con las matrículas inmobiliarias No. 001-1041956, 001-196197 y 001-620205¹¹ de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín Zona Sur.

El señor José Nicolás Taborda, actuando en representación del demandante en reconvencción, aceptó la oferta y se comprometió a firmar la compraventa dentro de los cinco días siguientes a la firma del documento de aceptación. La EDU pagó el 50% del valor de los tres predios y, posteriormente, le informó al promitente vendedor que los contratos de promesa se encontraban viciados.

Manifestó que las resoluciones que dieron inicio al proceso de enajenación y/o expropiación cumplen con todos los requisitos de orden legal, por lo que, ante la

¹¹ No se menciona el 001-979403. En el segundo hecho de la demanda de reconvencción, se señala: “El 17 de octubre de 2013 se firma acta de entrega de tres de los predios, pues el identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 001-979403 (...) fue excluido”.



imposibilidad de concretar el negocio, lo procedente es continuar con la etapa de expropiación por vía administrativa, de conformidad con los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 9 de 1989.

A través de auto del 9 de diciembre de 2014¹², el tribunal admitió la demanda de reconvención y corrió traslado a las entidades y al Ministerio Público.

La EDU y el municipio se pronunciaron de forma conjunta, se opusieron a las pretensiones elevadas por el demandante en reconvención y señalaron que no podía confundirse la legalidad de los actos administrativos con los requisitos formales del contrato de promesa de compraventa, pues se trataba de dos momentos jurídicos diferentes. Agregaron que la formulación de una oferta de compra no implicaba la obligatoriedad de adquirir el inmueble, en tanto esa voluntad estatal puede variar por diferentes factores.

3. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la sentencia del 11 de diciembre de 2018, aclarada el 7 de febrero de 2019¹³, resolvió acceder a las pretensiones de la demanda principal y negar las de la demanda de reconvención. En tal sentido, declaró la nulidad absoluta de los contratos de promesa de compraventa y ordenó las restituciones mutuas. Del mismo modo, dispuso cancelar la medida cautelar decretada en el proceso y no condenó en costas y agencias en derecho.

El *a quo* estimó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si los contratos de promesa de compraventa suscritos por la EDU y el señor Pedro Luis Vallejo Capera, a través de su apoderado José Nicolás Sosa Taborda, se encontraban o no viciados de nulidad absoluta y, en consecuencia, si eran procedentes las restituciones mutuas o si, por el contrario, correspondía continuar con el procedimiento tendiente a la adquisición de los inmuebles.

En primer lugar, hizo un recuento normativo sobre el procedimiento de enajenación voluntaria establecido en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. Posteriormente, señaló que la promesa de contrato de la que habla el artículo 1611 del Código Civil, subrogado por el artículo 89 de la Ley 153 de 1887, es un “*precontrato*” cuya esencia consiste en que las partes promitentes se obligan a celebrar un contrato

¹² Fl. 54, c2.

¹³ Fls. 369 – 371, c. ppl.



futuro. En dicha norma se define que los requisitos de este negocio son: (i) que conste por escrito, (ii) que el contrato prometido no adolezca de ineficacia, (iii) que se prevea un plazo o condición que fije el perfeccionamiento del negocio prometido y (iv) que los elementos del acuerdo futuro se determinen de tal forma que solo falte la tradición o el cumplimiento de las formalidades legales para su perfeccionamiento.

Por otra parte, adujo que, según el artículo 1501 del Código Civil, los elementos esenciales de un contrato son aquellos sin los cuales el negocio jurídico no produce efectos o degenera en otro, disposición de la cual se concluye que los elementos esenciales del contrato de promesa de compraventa son aquellos exigidos en el artículo 1611 *ejusdem*.

Puntualizó que los documentos obrantes en el expediente daban cuenta de la suscripción de cuatro contratos de promesa de compraventa, sobre los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias No. 001-1041956, 001-196197, 001-620205 y 001-979403. Sin embargo, solo se allegaron las actas de entrega de los primeros tres.

Precisado lo anterior, consideró que los contratos de promesa se encontraban viciados de nulidad absoluta -en los términos del artículo 1741 del Código Civil¹⁴-, dado que las partes no fijaron el plazo o la condición con base en los cuales se determinaría el momento de celebración de los contratos de compraventa prometidos. Por lo tanto, se generó incertidumbre acerca de lo pactado, lo que imposibilitaba exigir el cumplimiento de la obligación de celebrar el contrato prometido.

Como consecuencia de la nulidad absoluta de los contratos, concluyó que cada una de las partes estaba en el deber de devolverle a la otra aquello que había recibido como prestación. En ese sentido, le ordenó al municipio de Medellín entregarle al señor Pedro Luis Vallejo los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias No. 001-1041956, 001-196197 y 001-620205 en las mismas condiciones físicas en que fueron recibidos, pues estos se encontraban bajo su posesión. Asimismo, dispuso que el señor Pedro Luis Vallejo Capera debía devolverle a la EDU la suma de \$1.723'489.728, debidamente indexada, que le fue entregada bajo el concepto de anticipo por la enajenación voluntaria de los predios referidos.

¹⁴ “**ARTÍCULO 1741. <NULIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA>** La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas (...)” (negrilla fuera del texto original).



Negó la solicitud elevada por el señor Pedro Luis Vallejo para el reconocimiento del lucro cesante relativo al pago de las utilidades que dejó de recibir durante el tiempo que no tuvo posesión de los bienes, puesto que no se encontraban probadas en el expediente y porque, conforme al artículo 1746 del Código Civil, las partes de un contrato que se declara nulo asumen la pérdida *“de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias, útiles o voluptuarias, tomándose en consideración los casos fortuitos, y la posesión de buena fe o mala fe de las partes”*. De igual forma, indicó que, en aplicación del artículo 48 de la Ley 80 de 1993, no se evidenciaba que la entidad estatal se hubiese beneficiado del negocio jurídico, por lo que no había lugar al reconocimiento y pago de ninguna prestación.

Ahora bien, el *a quo* negó la pretensión del demandante en reconvención de declarar la validez de los actos administrativos que dieron inicio al trámite de enajenación voluntaria, toda vez que no era posible emitir una manifestación en tal sentido, por cuanto la ley solo le otorga competencia al juez para pronunciarse sobre la legalidad de un acto cuando la misma es impugnada a partir de motivos concretos de nulidad.

Agregó que la EDU desconoció el principio de planeación, porque no se acreditó ninguna gestión por parte del supervisor del contrato interadministrativo celebrado con el municipio, en relación con las negociaciones que se adelantaban para la adquisición de los inmuebles, que pudiese impedir irregularidades como las que se observaron en el *sub-lite*.

Finalmente, consideró que no había lugar a condenar en costas debido a que se advirtieron irregularidades en el proceso contractual.

4. Recurso de apelación

El 19 de diciembre de 2018¹⁵, el señor Pedro Luis Vallejo Capera interpuso el recurso de apelación¹⁶ en contra de la decisión anterior, solicitó que la misma sea revocada, y que, en su lugar, se ordene continuar con el contrato de compraventa de los predios.

El recurrente insistió en que la fecha para otorgar la escritura de compraventa era determinable, pues en los oficios del 10 y del 17 de octubre de 2013, el señor Pedro

¹⁵ La sentencia de primera instancia fue notificada el 12 de diciembre de 2018 (fl. 353, c. ppl.) y el recurso se presentó el 19 de diciembre siguiente, cinco días hábiles después de notificada, por lo que se evidencia que este último fue oportuno.

¹⁶ Fls. 363 – 368, c. ppl.



Luis Vallejo Capera manifestó que procedería a suscribirla dentro de los 5 días siguientes a dicha comunicación. También se refirió a la sentencia con radicado 13.642 del 4 de abril de 2002, proferida por esta Corporación, para sustentar la posibilidad de determinar la fecha de suscripción del contrato prometido¹⁷.

Reiteró los argumentos expuestos en su contestación relativos a los principios de buena fe y de confianza legítima que guiaron sus actuaciones, por lo que consideró que se debía continuar con la enajenación.

Por medio del auto del 7 de febrero de 2019¹⁸, el tribunal concedió el recurso de apelación, y ordenó remitir el expediente a esta Corporación para que decidiera sobre su admisibilidad.

5. Trámite en segunda instancia

Mediante proveído del 22 de marzo de 2019¹⁹, se admitió el recurso y en providencia del 29 de abril siguiente²⁰ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión y rindiera concepto, respectivamente²¹.

El municipio²² y la EDU²³ presentaron sus alegaciones finales. El municipio señaló que los argumentos de la apelación eran los mismos expuestos en la contestación de la demanda. Por su parte, la EDU reiteró que los contratos de promesa de compraventa adolecían de un requisito esencial, por lo que era procedente declarar su nulidad absoluta. Adujo que la sentencia del Consejo de Estado invocada por el recurrente se fundamentó en una norma que fue derogada por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997, razón por la cual no podía ser aplicada al presente caso. Sobre el argumento relativo a la buena fe y al principio de confianza legítima, manifestó que el acuerdo suscrito no obedeció a una decisión unilateral de la Administración, sino que fue celebrado por dos partes capaces y con plenas facultades para hacerlo.

¹⁷ A criterio del recurrente, en dicha providencia se expresó que el término para otorgar la escritura pública de compraventa luego de haber suscrito el contrato de promesa es de hasta dos meses, prorrogable por 20 días hábiles más.

¹⁸ Fls. 369 – 371, c. ppl.

¹⁹ Fl. 377, c. ppl.

²⁰ Fl. 380, c. ppl.

²¹ El término para que las partes presentaran alegatos de conclusión transcurrió entre el 13 y el 24 de mayo de 2019, y el término para que el Ministerio Público conceptuara corrió del 27 de mayo al 10 de junio del mismo año.

²² Fls. 382 – 383, c. ppl.

²³ Fls. 387 – 388, c. ppl.



El Ministerio Público emitió su concepto²⁴ y solicitó que se confirmara la decisión de primera instancia.

III. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia del Consejo de Estado

Corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocer sobre este asunto, con fundamento en el artículo 104, numeral 2, del CPACA²⁵. A su vez, la Sala tiene competencia para resolver este proceso en segunda instancia, toda vez que el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) prescribe que el Consejo de Estado “(...) conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación (...)”.

Adicionalmente, esta Subsección conoce del asunto debido al recurso de apelación interpuesto por el señor Vallejo Capera, dado que la cuantía de la demanda principal se estimó en \$1.723'489.728, mientras que el monto exigido para que un proceso adelantado en ejercicio del medio de control de controversias contractuales tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación ascendía a \$308'000.000²⁶.

2. Legitimación en la causa

2.1 Demanda principal

Según el artículo 141 del CPACA, cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas.

En cuanto a la demanda principal, con el fin de determinar la legitimación en la causa por activa de la EDU y el municipio de Medellín, se hace necesario exponer algunas

²⁴ Fls. 389 – 405, c. ppl.

²⁵ “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa (...) 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”.

²⁶ 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes en el 2014, año en el que se presentó la demanda.



consideraciones sobre el contrato de mandato y analizar su alcance en el caso concreto.

Según el artículo 2142 del Código Civil, el contrato de mandato es aquel mediante el cual “una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera”. Por su parte, el artículo 1262 del Código de Comercio describe el mandato comercial como “un contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra. El mandato puede conllevar o no la representación del mandante”.

A su vez, el artículo 2177 del Código Civil dispone que “[e]l mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante”.

Con relación a los elementos del contrato de mandato con o sin representación, y las implicaciones de cada una de estas figuras en cuanto al ejercicio de acciones judiciales directas, conviene citar *in extenso* las consideraciones expuestas por la Corte Suprema de Justicia:

*Empero, y esto debe recalcarse firmemente, en una y otra hipótesis, es decir, sea que el mandato tenga por objeto la realización de actos mercantiles, o ya la ejecución de actos de cualquier otra especie, lo cierto es que conforme a los principios cardinales que gobiernan en nuestro ordenamiento la materia, **bien puede acontecer que el mandatario actúe en representación del mandante**, esto es, haciendo explícita ante los terceros con quienes contrata la condición en que actúa, que no es otra que la de procurador del dominus, cuyo patrimonio, subsecuentemente, compromete directamente frente a dichos contratantes, o **también puede acontecer que, por razones de disímil temperamento, les oculte esa situación**, cual lo prevén los artículos 2177 y 1162 de los códigos Civil y Comercial respectivamente, y contrate con ellos como si el negocio fuese propio, hipótesis en la cual es incontestable que frente a dichos terceros, no implica derechamente al mandante, motivo por el cual a aquellos les está vedado accionar directamente contra éste, y viceversa.*

*En la primera hipótesis, esto es, cuando el mandatario actúa en nombre del mandante y por cuenta de éste, lo tienen definido la doctrina y la jurisprudencia patrias, el mandato es **representativo**, y se caracteriza, además de las particularidades ya anotadas, porque **el mandatario obra en virtud de un poder que hace conocer a quienes con él contratan, dándoles a entender de manera indubitable que las operaciones que realiza se radicarán directamente en el patrimonio de otro, en cuyo nombre obra, y con quien deberán entenderse a efectos de ejercer los derechos y acciones derivados del contrato realizado.***

*En cambio, el mandato es **no representativo**, según terminología ampliamente aceptada en nuestro medio, cuando, como ya ha quedado señalado, **no exterioriza a los destinatarios de sus declaraciones que obra por cuenta y riesgo de otro, inadvertencia que, como es apenas obvio, y dado el carácter relativo de los contratos, apareja que entre mandante y terceros no surjan vínculos jurídicos y carezcan, por ende, de legitimación para emprender acciones judiciales entre sí.** Es diáfano, por el contrario, que frente a esos terceros con quienes contrata, el mandatario aparece como titular de los derechos que agencia, así como de las acciones derivadas del contrato.*



No obstante, esto no quiere decir que el sustituido se mantenga totalmente al margen de la situación y que los resultados del negocio no lo alcancen: por supuesto que el intermediario, aunque obra frente a terceros en nombre propio, sigue haciéndolo por cuenta ajena, la del mandante, y a riesgo de éste, cual lo define el reseñado artículo 1262 del Código de Comercio, de modo que sobre su patrimonio habrán de recaer, en últimas, los resultados del acto (...)²⁷ (negrilla fuera del texto original).

Como se observa, el hecho de que el mandatario descubra y exteriorice ante los terceros destinatarios de su gestión que está actuando en nombre de otro, hace que el mandato sea representativo.

Al examinar el material probatorio, la Sala encuentra que mediante el contrato interadministrativo de administración delegada No. 4600043336 de 2012²⁸, la EDU se comprometió con el municipio de Medellín, bajo la figura del mandato, a “gerenciar, coordinar y realizar las actividades inherentes a la fase II para la adquisición de los inmuebles y mejoras del área de influencia de las obras viales nuevas y puente de la 93 – 94”, para lo cual debía emplear los procedimientos establecidos legalmente para la adquisición de predios mediante las figuras de enajenación voluntaria, expropiación administrativa y/o judicial. Por su parte, el municipio se comprometió a transferir los recursos necesarios para adelantar tales gestiones a las cuentas de la EDU y pagar los honorarios pactados a favor de la EDU.

En los documentos que obran en el plenario -propuesta²⁹ y contrato interadministrativo³⁰- no se evidencia que se haya pactado expresamente la representación del municipio en cabeza de la EDU para adelantar las gestiones convenidas. A pesar de esto, se evidencia que, en los contratos de promesa de compraventa se hizo explícito que la EDU actuaba en nombre y representación del municipio de Medellín. Así se observa en las consideraciones de los contratos de compraventa y en las cláusulas primera³¹, quinta³² y octava³³.

²⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 17 de abril de 2007, Exp. 0645, M.P.: Pedro Octavio Munar Cadena. Citado en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Radicación No. 13001-23-31-000-2012-00022-01 (57.897), C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

²⁸ Fls. 27 – 31, c1.

²⁹ Fls. 32 – 50, c1.

³⁰ Fls. 27 – 31, c1.

³¹ “PRIMERA. OBJETO: EL VENDEDOR entrega a título de venta al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, el 100% de derecho de dominio y posesión material de lote de terreno (...)” (fls. 141 – 156, c1).

³² “QUINTA. TRANSACCIÓN: Esta negociación involucra una transacción entre las partes, de manera que la parte que entrega, transfiere al MUNICIPIO DE MEDELLÍN cualquier derecho que respecto de la franja de terreno pudiera caberle a cualquier título” (fls. 141 – 156, c1).

³³ “OCTAVA. DEMOLICIÓN: Las mejoras y anexidades construidas en el inmueble que por este instrumento adquiere el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, serán demolidas, para la ejecución de obra pública y será destinado al proyecto “OBRAS DE INFLUENCIA VIAL PARA EL RPOYECTO CINTURÓN VERDE EN EL SECTOR DE EL MANZANILLO” (fls. 141 – 156, c1).



De este modo, como al momento de realizar la gestión encomendada a la EDU, esta exteriorizó e hizo cognoscible ante el señor Pedro Luis Vallejo Capera que obraba en nombre del municipio de Medellín, se entiende que el mandato por ella ejercido es representativo, motivo por el cual le asiste legitimación en la causa por activa.

Por su parte, si bien la EDU actuó en condición de mandataria del municipio, fue la entidad que concurrió a la suscripción de los contratos de promesa y realizó todas las gestiones asociadas a estos, *“asumiendo un rol de directora del negocio”*³⁴ que la habilita para ser parte en el *sub-lite*³⁵, pues se acredita la existencia de un interés directo para solicitar la nulidad absoluta de los negocios, en los términos del inciso tercero del artículo 141 del CPACA, dado que su gestión originó la controversia que se analiza³⁶. En ese sentido, como la EDU participó en la formulación y suscripción de los contratos de promesa y fungió como mandante del municipio en la gestión para la entrega anticipada de los predios y el pago del 50% de su valor, la Sala evidencia que le asiste un interés directo para actuar como parte demandante en el presente caso. Asimismo, se evidencia que la decisión sobre la nulidad de los negocios jurídicos en los que participó como mandatario y, específicamente, sobre las restituciones mutuas, tendría como implicación el reintegro del dinero a las cuentas de la EDU³⁷, con independencia de las consecuencias que se proyecten en la relación entre esta y el municipio.

A su vez, el señor Pedro Luis Vallejo Capera se encuentra legitimado por pasiva en la demanda principal, porque suscribió, por intermedio de su apoderado, los contratos de promesa de compraventa objeto de este litigio.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 1 de octubre de 2018.

Radicado No. 13001-23-31-000-2012-00022-01(57.897), C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Radicado No. 13001-23-31-000-2012-00022-01(57.897), C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico: *“Acontece que, sin desconocer que, como se indicó en precedencia, según los dictados del artículo 87 del C.C.A., la legitimación en la causa en materia contractual cobija a las partes co-contratantes de la relación comercial de la que solo podrán extraer derechos y obligaciones quienes conforman uno de los extremos del mismo, no se puede soslayar el hecho de que existen algunos eventos en los cuales resulta viable que intervengan en el proceso sujetos que aunque no hagan parte de los extremos del contrato en desarrollo del cual se gesta la contienda, si se encuentran legitimados, ya fuese por activa o por pasiva, para comparecer al litigio en calidad de litisconsortes necesario o facultativos o terceros interesados en el resultado del proceso, toda vez que en alguna medida pueden resultar afectados con lo que allí se resuelva”*. Si bien esta sentencia fue proferida en vigencia del CCA, sus conclusiones son plenamente aplicables a este proceso.

³⁶ Sobre la posibilidad de que tanto el mandante como el mandatario concurren al proceso de controversias contractuales se puede consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Radicado No. 13001-23-31-000-2012-00022-01(57.897), C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 24 de abril de 2020. Radicado No. 13001-23-31-000-2011-00066-01(64.432), C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

³⁷ Los comprobantes de pago fueron emitidos por la EDU.



2.2. Demanda de reconvención

Con relación a la demanda de reconvención, el señor Pedro Luis Vallejo Capera se encuentra legitimado por activa frente a la EDU, puesto que suscribió con esta entidad los contratos de promesa de compraventa que dieron origen a esta controversia.

Por las mismas consideraciones expuestas en precedencia, el municipio de Medellín y la EDU se encuentran legitimadas en la causa por pasiva en la demanda de reconvención, en su calidad de mandante y mandataria de los contratos de promesa.

3. Oportunidad del medio de control

Al *sub judice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -19 de febrero de 2014-, esto es, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el estatuto procesal civil, en los aspectos no contemplados en el primero (artículo 306 del CPACA).

El literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA establece que el término para ejercer el medio de control de controversias contractuales es de dos años, que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento. Como regla para pretender la nulidad absoluta o relativa del contrato, dispone que dicho plazo empezará a contarse desde el día siguiente al de su perfeccionamiento.

En este caso, la Sala observa que los contratos de promesa de venta suscritos sobre los inmuebles con matrícula inmobiliaria No. 001-1041956, 001-196197 y 001-620205 no dan cuenta de la fecha en la cual fueron celebrados. Sin embargo, es posible inferir que su perfeccionamiento ocurrió con posterioridad o de forma concomitante a la oferta de compra que se le hizo al señor Pedro Luis Vallejo Capera, las cuales se formularon mediante las resoluciones GG 1086, 1087 y 1088 del 9 de octubre de 2013, notificadas el 10 y 17 de octubre siguiente³⁸.

Como es posible inferir que dichas resoluciones fueron actos concomitantes o que precedieron a la celebración de los contratos, y entre la fecha de la primera notificación -10 de octubre de 2013- y la de presentación de la demanda -19 de

³⁸ Fls. 9 – 47, c2. Las resoluciones GG 1086 y 1088 fueron notificadas el 10 de octubre de 2013 y la 1087 el 17 de octubre siguiente.



febrero de 2014- solamente transcurrieron 4 meses y 9 días, se puede concluir que la demanda principal fue oportuna.

Con relación a la demanda de reconvención, el término de caducidad empezó a correr a partir de la reunión en la cual la EDU le comunicó al señor Pedro Luis Vallejo Capera que no se iba a continuar con el proceso de enajenación voluntaria de los inmuebles y se le solicitó devolver el anticipo con la consecuente restitución de los predios. A pesar de que el material probatorio no brinda certeza sobre la fecha en la que se adelantó dicha reunión, es posible inferir que esta se dio con posterioridad a la notificación de las ofertas de compra. Comoquiera que la demanda de reconvención se presentó el 2 de octubre de 2014, es decir, 11 meses y 22 días después de que se notificó la primera oferta de compra -10 de octubre de 2013- se evidencia que fue presentada en tiempo.

4. Alcance de la apelación y deber de sustentar adecuadamente el recurso

Como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Subsección³⁹, y en virtud de los artículos 247 del CPACA y 322 del CGP, la carga de sustentación que le corresponde cumplir al apelante no se satisface con la simple manifestación de disenso frente a la providencia recurrida, ni con la solicitud general de que la sentencia sea revocada. De igual modo, el recurso no puede limitarse a reiterar o repetir los argumentos de la demanda, de la contestación o de los alegatos de conclusión. Esto es así, porque la garantía de la doble instancia exige que se ataquen o se cuestionen los fundamentos de hecho y de derecho que soportaron las consideraciones del respectivo proveído, en aquello que se considere desfavorable, sin que baste con argüir que dicha decisión es contraria a los intereses de quien la impugna.

No puede olvidarse que el marco de competencia del juez de segunda instancia se limita a definir los cargos presentados en contra de la decisión apelada; en ese sentido, el impugnante deberá determinar, de manera clara, cuáles son los yerros o desaciertos en los que incurrió el a *quo* al resolver la *litis*⁴⁰.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de noviembre de 2021, Radicación No.: 25000-23-26-000-2011-00924-01 (54.282), C.P.: José Roberto SÁCHICA Méndez. Si bien esta sentencia fue proferida con fundamento en las normas del CCA, las consideraciones sobre el deber de sustentación del recurso son plenamente aplicables a los procesos desarrollados bajo el CPACA y el CGP.

⁴⁰ La Sala ha expresado: “Esta Subsección consideró que la carga de sustentación que le corresponde cumplir a la parte recurrente no se satisface con la mera manifestación de inconformidad con el proveído impugnado, ni tampoco con la petición de que se revoque, pues lo que la ley exige es que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia en el punto que se considere desfavorable a sus intereses, no solo porque la decisión sea contraria a la parte que interpone el recurso, sino porque en realidad existen razones o motivos -y así se indiquen en el respectivo escrito- que conduzcan a considerar que lo decidido en primera instancia no fue acertado” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 29 de septiembre de 2023, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 25000-23-36-000-2012-00034-02 (57.788)). Asimismo, sobre el deber de sustentar la apelación, se puede revisar: Consejo de Estado,



Bajo estos términos, la Sala considera que el señor Pedro Luis Vallejo no cumplió con la carga de sustentación de su recurso en relación con los cuestionamientos relativos al principio de la buena fe y de la confianza legítima, porque el mismo se limitó a repetir lo expuesto en la contestación de la demanda, sin que fueran controvertidos los planteamientos de la sentencia de primer grado.

En particular, el demandado transcribió de su contestación que actuó con “*probidad, movido por motivos dignos y decorosos, fue honesto, hizo lo que la administración municipal de Medellín a través de quien tenía la facultad para representarla exigió (...)*”, y agregó que “*fue la misma administración local a través del EDU quien elaboró los contratos de promesa de compraventa (...) fueron elaboradas en papelería del EDU, luego el vendedor no tuvo injerencia en su elaboración*”⁴¹. Asimismo, reiteró que la responsabilidad de las irregularidades en el contrato de promesa de compraventa recaía en el municipio de Medellín, por lo que se debía continuar con su ejecución.

El problema jurídico planteado por el *a quo* se centró en determinar si los contratos de promesa de compraventa se encontraban viciados de nulidad absoluta o si, por el contrario, correspondía continuar con el procedimiento tendiente a la adquisición de los inmuebles. Una vez verificó que los contratos carecían de un elemento esencial para su validez, declaró su nulidad absoluta y ordenó las restituciones mutuas correspondientes, razón por la que no era procedente continuar con la ejecución de los mismos.

Los argumentos transcritos en la apelación sobre el principio de la buena fe y la confianza legítima no se orientaron a confrontar los puntos abordados por el tribunal, a plantear un problema jurídico distinto, o a controvertir la decisión sobre las restituciones mutuas. El recurrente tampoco relacionó la forma en la que la aplicación de los principios alegados podría alterar algún punto de la decisión de primer grado, pues se limitó a citar jurisprudencia que define el principio de confianza legítima y a señalar que actuó de buena fe en la celebración del contrato que fue declarado nulo en primera instancia.

Así las cosas, el único cargo que pretendió desvirtuar los razonamientos del tribunal fue el relativo a la posibilidad de determinar la fecha de suscripción de la escritura pública de compraventa, por lo que este argumento será objeto de pronunciamiento en esta instancia.

Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 6 de diciembre de 2024, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 05001-23-31-000-2008-01503-01 (54.775).

⁴¹ Se reitera que estas afirmaciones fueron extraídas textualmente de la contestación de la demanda y plasmadas en el recurso de apelación.



5. Problema jurídico

De acuerdo con lo anterior, le corresponde a la Sala dilucidar si es posible determinar la fecha en la que se debían otorgar las escrituras públicas de compraventa, a partir de los oficios del 10 y del 17 de octubre de 2013 remitidos por el demandado a la EDU, y del contenido de la sentencia del 4 de abril de 2002 proferida por esta Corporación, con radicación 13.642.

6. Hechos probados y material probatorio relevante

6.1. El municipio de Medellín celebró con la EDU el contrato interadministrativo No. 4600043336 de 2012, cuyo objeto fue *“ejecutar el contrato de administración delegada para gerenciar, coordinar y realizar las actividades inherentes a la Fase II para la adquisición de los inmuebles y mejoras del área de influencia de las obras viales nuevas y puente de la 93-94, empleando los mecanismos previstos en la normatividad vigente y en los pliegos de condiciones”*⁴².

6.2. En el marco de dicho contrato, la EDU profirió las resoluciones GG 1086, 1087 y 1088 del 9 de octubre de 2013, notificadas el 10 y el 17 de octubre siguiente⁴³, mediante las cuales formuló oferta de compra al señor Pedro Luis Vallejo Capera sobre los predios de su propiedad, identificados con las matrículas inmobiliarias No. 001-1041956, 001-196197 y 001-620205⁴⁴, respectivamente.

6.3. Mediante oficios del 10 y del 17 de octubre de 2013⁴⁵, el señor Pedro Luis Vallejo aceptó las ofertas de compra y se comprometió a suscribir la escritura pública de venta dentro de los 5 días hábiles siguientes a cada uno de esos oficios.

6.4. Surtido este procedimiento, las partes suscribieron los contratos de promesa de compraventa sobre los inmuebles referidos, uno por cada inmueble⁴⁶. En estos negocios no se determinó expresamente la fecha o condición que permitiera establecer el momento en que se debía otorgar la escritura pública de compraventa.

6.5. La EDU emitió los siguientes comprobantes de pago:

⁴² Fls. 27 – 31, c1.

⁴³ Fls. 9 – 47, c2. Las resoluciones GG 1086 y 1088 fueron notificadas el 10 de octubre de 2013 y la 1087 el 17 de octubre siguiente.

⁴⁴ No se aportó la resolución mediante la cual se formuló oferta de compra para el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 001-979403.

⁴⁵ Fls. 49 – 51, c2.

⁴⁶ Fls. 141 – 156, c1.



- Comprobante No. 106792 del 28 de octubre de 2013, por valor de \$916'120.155, relacionados con la matrícula inmobiliaria No. 001-620205⁴⁷.
- Comprobante No. 106875 del 29 de octubre de 2013, por valor de \$787'775.077, relacionados con la matrícula inmobiliaria No. 001-1041956⁴⁸.
- Comprobante No. 107899 del 6 de diciembre de 2013, por valor de \$19'594.496, relacionados con la matrícula inmobiliaria No. 001-196197⁴⁹.

6.6. Mediante acta de entrega anticipada del 17 de octubre de 2013, el señor Pedro Luis Vallejo Capera, a través de su apoderado, y el abogado de gestión predial de la EDU hicieron entrega material al municipio de Medellín de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias No. 001-1041956, 001-196197 y 001-620205⁵⁰.

7. El caso concreto

Antes de abordar los argumentos de la apelación, la Sala estima pertinente recordar que el proceso de enajenación voluntaria se encuentra regulado en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y tiene como finalidad la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública e interés social, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Esta regulación especial no excluye la aplicación de las normas del Código Civil en relación con los elementos de los negocios que la entidad estatal celebre con particulares para llevar a cabo el procedimiento de enajenación voluntaria. Por ello, los contratos suscritos con este propósito deben cumplir con las exigencias establecidas en la normativa civil.

De este modo, se recuerda que los elementos de la esencia⁵¹ del contrato de promesa se encuentran definidos en el artículo 1611 del Código Civil, subrogado por el artículo 89 de la Ley 153 de 1887:

ARTICULO 1611. <REQUISITOS DE LA PROMESA>. <Artículo subrogado por el artículo 89 de la Ley 153 de 1887>. La promesa de celebrar un contrato

⁴⁷ Fls. 157 – 159, c1.

⁴⁸ Fls. 160 – 162, c1.

⁴⁹ Fls. 163 – 165, c1.

⁵⁰ Fls. 166 – 174, c1.

⁵¹ “Código Civil. “ARTÍCULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales”.



no produce obligación alguna, salvo que concurren las circunstancias siguientes:

1a.) Que la promesa conste por escrito.

2a.) 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 artículo 1511 <sic 1502> del Código Civil.

3a.) Que la promesa contenga un plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato.

4a.) Que se determine de tal suerte el contrato, que para perfeccionarlo solo falte la tradición de la cosa o las formalidades legales.

Los términos de un contrato prometido, solo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado (negrilla fuera del texto original).

Si se echa de menos alguno de los elementos transcritos, la consecuencia que el ordenamiento jurídico prevé es la nulidad absoluta del negocio, en virtud del artículo 1741 *ejusdem*, por “la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos”.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que un contrato de promesa se encuentra viciado de nulidad absoluta cuando las partes omiten fijar una condición o un plazo para la suscripción del contrato prometido:

[La] promesa de contrato debe fijar la época precisa en que ha de celebrarse la convención prometida, bien se comprende que para cumplir tal requisito no puede hacer uso de un plazo o de una condición de carácter indeterminado, porque ni el uno ni la otra sirven para señalar esa época. La propia naturaleza del plazo y de la condición indeterminados los hace inadecuados para fijar la época en que debe concretarse el contrato prometido. De consiguiente, siendo el requisito de la fijación de la época de la esencia del contrato de promesa, esta convención será inválida o carente de eficacia jurídica cuando le falte ese requisito bien por no contenerlo en realidad o por hallarse él subordinado a un plazo o a una condición indeterminados⁵².

En el mismo sentido, precisó que:

Si los contratantes no fijan la época del contrato prometido, mediante una condición o plazo determinados, la secuela de tal desatención no es otra que la nulidad absoluta del acto o contrato, pues tal falta lesiona los intereses del orden público⁵³.

En esa misma línea, esta Corporación ha sostenido lo siguiente:

Para que la promesa sea válida tanto el plazo como la condición deben ser determinados o determinables en el tiempo, lo cual significa que puede

⁵² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. 1 de junio de 1965. GJ CXI, CXII-134. M.P.: Enrique López de la Pava.

⁵³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. 29 de junio de 2018. SC-2468-18. M.P.: Ariel Salazar Ramírez.



tratarse de un día cierto y determinado (inciso primero del transcrito artículo 1139 del C.C.) o de un día incierto pero determinado (inciso tercero del transcrito artículo 1139 del C.C.) o determinable mediante los elementos suministrados en la promesa.

Así, puede ser sometido a plazo determinado, como sucede cuando se fija una fecha específica, por ejemplo, el 25 de enero de 2017 o determinable, por ejemplo, cuando se fija el día siguiente a la muerte de una persona.

Cuando está sometido a condición sucede algo similar, sólo que el hecho del cual depende el cumplimiento de la obligación puede que suceda o no en determinada época, como cuando se somete al hecho de que una persona se case antes de dos años, por ejemplo.

Si la promesa no está sometida a un plazo o a una condición determinada en cuanto al tiempo nace viciada de nulidad absoluta, por la ausencia de uno de los requisitos de validez, porque habría incertidumbre respecto de la época de celebración del contrato prometido y ello es, precisamente, lo que quiere evitar la ley al establecer el requisito previsto en el numeral 3 del artículo 1611 del Código Civil, atrás transcrito (negrilla fuera del texto original)⁵⁴.

Descendiendo al caso concreto, la parte demandada refirió en su recurso de apelación que, contrario a lo indicado por el tribunal, la fecha para otorgar la escritura pública de compraventa de los predios prometidos era determinable, con fundamento en (i) los oficios del 10 y del 17 de octubre de 2013 remitidos a la EDU y (ii) la sentencia con radicado 13.642 del 4 de abril de 2002, proferida por esta Corporación, en la que se dijo que el plazo máximo para otorgar la escritura pública de compraventa, luego de la suscripción del contrato de promesa, era de 2 meses prorrogables por 20 días hábiles.

Frente al primer argumento, la Sala observa que en los oficios del 10 y del 17 de octubre de 2013, dirigidos a la EDU, el señor Pedro Luis Vallejo expresó lo siguiente:

“(...) me permito manifestar que ACEPTO la oferta de compra que en la fecha me fue debidamente notificada (...) Igualmente me comprometo a firmar la compraventa del inmueble en la notaría correspondiente, dentro de los 5 días siguientes a la firma de este documento (...)”⁵⁵

Estos documentos y las manifestaciones allí incluidas constituyeron una declaración efectuada por el señor Pedro Luis Vallejo Capera que, si bien hicieron parte de las tratativas, no se cristalizaron en las cláusulas del contrato de promesa. De ahí que no se evidencia un acuerdo de voluntades sobre el plazo propuesto por el promitente vendedor. Por esta razón, los oficios aportados no constituyen prueba de la fecha en que se debían suscribir los contratos de compraventa.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 18 de abril de 2016. Radicación No. 76001-23-31-000-2001-03567-01 (34.648), C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

⁵⁵ Fls. 49 – 51, c2.



Sumado a lo anterior, tales documentos constituían la aceptación de las ofertas de compra contenidas en las Resoluciones GG 1086, 1087 y 1088 del 9 de octubre de 2013, en las cuales no se estaba proponiendo un plazo concreto para la firma de los contratos de promesa ni los de compraventa, por lo que no existen pruebas suficientes para establecer la existencia de un acuerdo de voluntades respecto de este elemento contractual.

En ese sentido, no se evidencia prueba acerca de la fecha en la cual se debía otorgar la escritura pública de compraventa, por lo que no le asiste razón al recurrente al afirmar que el elemento que echó de menos el *a quo* podía ser determinado a partir de esas dos comunicaciones.

Con relación al segundo reparo, relativo a la aplicación de la sentencia del 4 de abril de 2002⁵⁶, la Sala observa que las consideraciones fácticas y jurídicas que sustentaron tal providencia no son aplicables a este caso, por los siguientes motivos:

En primer lugar, se trató de una acción de reparación directa, que pretendía la declaratoria de responsabilidad del Departamento Administrativo de Valorización del Tolima y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por los daños generados a raíz de la negociación directa para la compra de un inmueble, con el fin de ejecutar obras de ampliación en una vía del municipio de Ibagué. Las conductas reprochadas en ese caso fueron (i) la determinación del predio como residencial y no comercial y (ii) la realización de un avalúo inferior al que correspondía. Como se observa, los supuestos de hecho y el debate jurídico resuelto en dicha sentencia no tienen ninguna relación o similitud con los que se debaten en el *sub-lite*.

Para resolver ese caso, la Corporación hizo un recuento sobre las normas relativas a los procedimientos administrativos de enajenación voluntaria y expropiación de inmuebles que se encontraban vigentes para la época en que ocurrieron los hechos -esto es, entre los años 1992 y 1993-. En esta providencia, se refirió el artículo 19 de la Ley 9° de 1989, que disponía:

(...) Cuando se hubiere suscrito promesa de compraventa, el término para otorgar la escritura pública que la perfeccione no podrá ser superior a dos (2) meses contados desde la fecha de la suscripción de la promesa. Vencidos los términos anteriores sin que se hubiere celebrado contrato de promesa de compraventa o vencido el término previsto en la promesa para otorgar la escritura pública sin que fuere otorgada, se entenderá agotada la etapa de la adquisición por enajenación voluntaria directa. Por motivos debidamente

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 4 de abril de 2002. Radicación No. 73001-23-31-000-1995-03642-01 (13.642), C.P.: María Elena Giraldo Gómez.



comprobados, a juicio de la entidad adquirente, los términos anteriores podrán ampliarse hasta en otros veinte (20) días hábiles.

Cabe aclarar que, a pesar de que el demandado acudió a estos fundamentos para sostener que la fecha para otorgar la escritura pública era determinable, el artículo 19 de la Ley 9° de 1989 fue derogado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997, por lo que no era aplicable a la celebración de los contratos de promesa objeto de esta controversia, en tanto la oferta de compra se formuló el 10 de octubre de 2013, momento para el cual se encontraba vigente la Ley 388 de 1997⁵⁷.

De conformidad con lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia. No obstante, teniendo en cuenta que el señor Pedro Luis Vallejo Capera entregó los predios al municipio de Medellín en el año 2013, es necesario enfatizar que la restitución de los inmuebles ordenada en el numeral tercero de la sentencia de primer grado⁵⁸ debe efectuarse garantizando que estos se encuentren libres de todo ocupación, posesión, embargos, anticresis, encargos fiduciarios, condiciones resolutorias de dominio, pleitos pendientes, servidumbres, usufructos, titulaciones o cualquier otro gravamen o limitación, Igualmente que los inmuebles se encuentren al día y a paz y salvo a la fecha de entrega por el pago de los impuestos, tasas, valorizaciones, servicios públicos, contribuciones, etc., que los afecte. Los inmuebles deben estar en las mismas condiciones físicas en las que se encontraban en el año 2013, de acuerdo con los avalúos comerciales que sirvieron de fundamento a las ofertas de compra.

A su vez, de conformidad con el numeral segundo de la sentencia de primera instancia⁵⁹, la suma que debe restituir el señor Pedro Luis Vallejo Capera a la Empresa de Desarrollo Urbano debe estar debidamente indexada. Para el efecto, se aplicará la siguiente fórmula: [Valor pagado en el 2013 por la EDU * (IPC final enero 2025 / IPC octubre 2013)]. El IPC inicial utilizado es el de la fecha en que la EDU le entregó los dineros al señor Pedro Luis Vallejo, pues en la sentencia de primera instancia no se efectuó la actualización.

⁵⁷ En esta norma no se establece ningún término para otorgar la escritura pública una vez suscrito el contrato de promesa de venta sobre bienes inmuebles.

⁵⁸ “*TERCERO: ORDENAR al MUNICIPIO DE MEDELLÍN poseedor actual, que restituya al señor Pedro Luis Vallejo Capera, los inmuebles con matrículas inmobiliarias N° 001-1041956, N° 001-196197 y N° 001-620205 ubicados en el Corregimiento Altavista del municipio de Medellín, que fueron objeto del contrato de promesa de compraventa celebrado entre las partes, en el estado físico en que se encontraban en el año 2013 como lo indican los avalúos comerciales; so pena de las indemnizaciones a que hubiese lugar en caso de no tener los predios las mismas condiciones físicas con las que fueron entregados a la entidad estatal; como se indicó en las consideraciones de esta providencia*” (fl. 371, c. ppl.)

⁵⁹ “*CONDENAR al señor PEDRO LUIS VALLEJO CAPERA a que restituya a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO - EDU del MUNICIPIO DE MEDELLÍN la suma de MIL SETECIENTOS VEINTITRÉS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$1.723'489.728) que recibió a título de anticipo por enajenación voluntaria de sus predios, sumas debidamente indexadas*”.



Esta operación arroja un valor actualizado de \$3.169'556.562, cuyo cálculo se detalla a continuación: \$3.169'556.562 (Valor actualizado) = [\$1.723'489.728,00 * (146,24: IPC final / 79,52: IPC inicial)]. En conclusión, el señor Pedro Luis Vallejo deberá pagar al EDU \$3.169'556.562, al momento de recibir los bienes en las condiciones previamente referidas.

8. Costas

En el sistema procesal actual, la condena en costas adoptó un régimen objetivo, en el que se condena a la parte vencida, con independencia de su conducta. Teniendo esto presente, y para efectos de la condena en costas en segunda instancia, se tiene que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por el procedimiento civil.

Así, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso; adicionalmente, el artículo 361 *ibidem* estipula que las costas “(...) están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”. Estas últimas, vale aclarar, serán determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del numeral 4 del artículo 366 de esa misma disposición.

Bajo estos términos, se condenará en costas al señor Pedro Luis Vallejo Capera, quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, debido a que este no prosperó. La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, y de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del CGP, se tiene en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso, y otras circunstancias especiales, si las hubiere.

En ese sentido, se observa que se trata de un proceso de controversias contractuales, cuyas pretensiones ascendían a la suma de \$1.723'489.728. Asimismo, las demandantes designaron a sus apoderados, quienes intervinieron en las actuaciones de la segunda instancia.



Teniendo en cuenta el Acuerdo No. 1887 de 2003⁶⁰, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, se fijarán las agencias en derecho de la segunda instancia en el 0.1% de las pretensiones, es decir, la suma de UN MILLÓN SETECIENTOS VEINTITRÉS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS (\$1'723.489), a favor de la parte demandante de la demanda principal, conformada por la Empresa de Desarrollo Urbano y el municipio (hoy distrito) de Medellín, en proporciones iguales. La anterior condena deberá incluirse en el auto de liquidación de costas a cargo de la parte vencida, en este caso, el demandado.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 11 de diciembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con fundamento en las razones expuestas.

La restitución de los inmuebles ordenada en el numeral tercero de la sentencia de primer grado debe efectuarse garantizando que los terrenos se encuentren libres de toda toda ocupación, posesión, embargos, anticresis, encargos fiduciarios, condiciones resolutorias de dominio, pleitos pendientes, servidumbres, usufructos, titulaciones o cualquier otro gravamen o limitación, Igualmente que los inmuebles se encuentren al día y a paz y salvo a la fecha de entrega por el pago de los impuestos, tasas, valorizaciones, servicios públicos, contribuciones, etc., que los afecte. Los bienes deben estar en las mismas condiciones físicas en las que se encontraban en el año 2013, de acuerdo con los avalúos comerciales que sirvieron de fundamento a las ofertas de compra.

A su vez, de conformidad con el numeral segundo de la sentencia de primera instancia⁶¹, la suma que debe restituir el señor Pedro Luis Vallejo Capera a la Empresa de Desarrollo Urbano debe estar debidamente indexada. Para el efecto, se aplicará la siguiente fórmula: [Valor pagado en el 2013 por la EDU * (IPC final enero 2025 / IPC octubre 2013)]. El IPC inicial utilizado es el de la fecha en que la

⁶⁰“ARTÍCULO SEXTO. Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho: (...) III. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (...) 3.1.3. Segunda instancia. Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.

⁶¹ “CONDENAR al señor PEDRO LUIS VALLEJO CAPERA a que restituya a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO - EDU del MUNICIPIO DE MEDELLÍN la suma de MIL SETECIENTOS VEINTITRÉS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$1.723'489.728) que recibió a título de anticipo por enajenación voluntaria de sus predios, sumas debidamente indexadas”.



Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00445-01 (63.538)
Actor: Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) y municipio de Medellín.
Demandado: Pedro Luis Vallejo Capera.
Referencia: Ley 1437 de 2011 – Controversias contractuales.

EDU le entregó los dineros al señor Pedro Luis Vallejo, pues en la sentencia de primera instancia no se efectuó la actualización.

Esta operación arroja un valor actualizado de \$3.169'556.562, cuyo cálculo se detalla a continuación: \$3.169'556.562 (Valor actualizado) = [\$1.723'489.728,00 * (146,24: IPC final / 79,52: IPC inicial)]. En conclusión, el señor Pedro Luis Vallejo deberá pagar al EDU \$3.169'556.562, al momento de recibir los bienes en las condiciones previamente referidas.

SEGUNDO: CONDENAR a la parte demandada de la demanda principal a pagar las costas del proceso. En consecuencia, el tribunal de origen deberá dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho en esta instancia, se fija la suma equivalente a UN MILLÓN SETECIENTOS VEINTITRÉS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS (\$1'723.489), a favor de la parte demandante, conformada por la Empresa de Desarrollo Urbano y el municipio (hoy distrito) de Medellín, en proporciones iguales.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** al tribunal de origen para lo de su competencia.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado, y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF