

RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CONTRATO DE COMPRAVENTA – Contrato de derecho privado de la administración – Decreto Ley 222 de 1983 – Naturaleza jurídica antes de Ley 80 de 1993 – Sometimiento a las normas civiles y comerciales – Excepción relativa a la cláusula de caducidad

[...] antes de la entrada en vigencia de la Ley 80 del 28 de octubre de 1993. Se trató de un contrato de derecho privado de la administración, gobernado por el Decreto-Ley 222 de 1983 que no estaba catalogado como un contrato administrativo, en los términos del artículo 16 de ese estatuto. Entonces estaba sometido a las normas civiles y comerciales, según su naturaleza salvo lo relativo a la cláusula de caducidad.

INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO – Código Civil artículo 1618 – Prevalencia de la común intención de los contratantes sobre el tenor literal – Valoración integral del contexto negocial – Comportamiento de las partes antes, durante y después de la celebración – Principio de jerarquía o gradualidad

Para determinar si estas manifestaciones tienen carácter vinculante para las partes, debe acudirse a las reglas que gobiernan la interpretación contractual desarrolladas por la ley, la jurisprudencia y la doctrina.

Conforme al artículo 1618 del Código Civil la común intención de los contratantes prevalece sobre el tenor literal y es el eje central de toda labor hermenéutica.

Entonces la determinación de esa intención no debe agotarse en el texto del contrato, sino que exige valorar el contexto negocial en su integridad, incluyendo el comportamiento observado por los intervinientes en las distintas etapas contractuales: antes, durante y después de su celebración.

En la misma línea, la doctrina ha sistematizado estas pautas bajo el denominado principio de jerarquía o gradualidad, conforme al cual el intérprete debe procurar, en primer término, desentrañar la intención del acuerdo y solo de manera residual acudir a criterios objetivos. [...]

DETERMINACIÓN DE LA INTENCIÓN NEGOCIAL DEL CONTRATO – Ausencia de aceptación expresa en la etapa precontractual – Suscripción del contrato y conducta posterior de la entidad – Incorporación de las condiciones al contenido obligacional

[...] para determinar la intención negocial debemos valorar integralmente el contenido del contrato finalmente celebrado y el comportamiento observado por las partes durante y con posterioridad al mismo.

[...]

En ese contexto, aunque en la fase precontractual no se advierta una aceptación expresa por parte de la demandada de los términos propuestos por la sociedad, la suscripción

del contrato y la conducta posterior de la entidad permiten concluir que la intención común fue incorporar tales condiciones al contenido obligacional del contrato.

ELEMENTOS ACCIDENTALES DEL CONTRATO – Obras de adecuación pactadas – Cosa y precio – Autonomía de la voluntad – Obligatoriedad – Ley del contrato – Pacta sunt servanda

Las obras de adecuación pactadas no son elementos esenciales de la compraventa –cosa y precio-, ni se derivan de su naturaleza. En consecuencia, se trata de elementos accidentales que las partes acordaron en ejercicio de la autonomía de la voluntad para compensar las afectaciones directas a la porción de terreno que quedaba en propiedad de la vendedora [...]

De conformidad con lo previsto en los artículos 1602 y 1603 del Código Civil, su naturaleza accidental no las despoja de obligatoriedad, pues, incorporadas al negocio, integran la ley del contrato y vinculan a los contratantes de igual forma que sus demás elementos.

En línea, la Corte Constitucional precisa que el principio pacta sunt servanda se proyecta sobre la totalidad del acuerdo, por lo que el contrato válidamente celebrado obliga a su cumplimiento de buena fe en todo cuanto le pertenece por definición, por la ley o por pacto expreso.

[...] el no realizar las obras pactadas en la escritura pública n.º 1624 del 23 de junio de 1993 configuró un incumplimiento imputable al Municipio, lo que habilita al demandante para pedir su compensación y la indemnización de perjuicios siempre y cuando se encuentren debidamente acreditados.

INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO – Inejecución de las obras pactadas – Imputación a la entidad – Compensación e indemnización de perjuicios debidamente acreditados

La condición resolutoria tácita no se activa ante cualquier inejecución. Solo un incumplimiento grave, esencial o trascendente tiene la entidad suficiente para disolver el vínculo. Se trata de una falta de tal magnitud que mine la utilidad del negocio, pues admitir la resolución por infracciones menores contrariaría los principios de buena fe y conservación del contrato.

En este caso, no se observa un incumplimiento de trascendencia tal que amerite la resolución del contrato, pues lo que se dejó de ejecutar correspondía a obligaciones o elementos accidentales. Las prestaciones esenciales del contrato de compraventa – entrega del bien y pago del precio- se ejecutaron de conformidad. Además, a pesar de que no se trataba de una obligación contractual, el Municipio construyó el embalse como una obra de interés público, lo que resta fuerza a una eventual resolución del contrato por la imposibilidad física de retornar las cosas al estado anterior a la celebración del negocio.

LUCRO CESANTE – Noción – Nexo de causalidad – Certeza del daño – Perjuicios eventuales o hipotéticos – No indemnizables

El lucro cesante es la ganancia frustrada o provecho económico que deja de reportarse y que, de no producirse el daño, habría ingresado en el patrimonio del afectado.

Los perjuicios deben ser ciertos y no pueden ser eventuales o hipotéticos para que proceda su indemnización.

**EQUIVALENTE PECUNIARIO DE LA OBLIGACIÓN INCUMPLIDA –
Facultad del acreedor – Reclamación del valor de las obras no
ejecutadas – Independencia de que hayan sido realizadas por el
acreedor – Daño emergente consolidado y futuro**

En primer término, debe reiterarse que el incumplimiento de una obligación contractual faculta al acreedor para perseguir su satisfacción en su equivalente económico.

En el presente caso, se acreditó que el municipio de Facatativá no ejecutó la totalidad de las obras a las que se comprometió, lo que habilita a la parte acreedora para reclamar el valor correspondiente, con independencia de que dichas obras hubiesen sido realizadas o no por su cuenta.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que “la certeza de los perjuicios cuya reparación se pretende no se restringe al hecho de haberse erogado efectivamente un determinado valor por parte del afectado con el fin de superar los efectos nocivos del incumplimiento de su contraparte (daño emergente consolidado), pues, también existe la posibilidad de indemnizar el daño emergente futuro, siempre que este aparezca plenamente demostrada su causación y relación causal con el incumplimiento.



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

Consejera ponente: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

Temas: *INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS: Prevalece la intención de los contratantes / COMPORTAMIENTO DE LAS PARTES: La forma en que los contratantes ejecutaron el acuerdo permite determinar su voluntad / INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO: se puede pedir la satisfacción de la obligación en su equivalente pecuniario.*

1. La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por ambas partes en contra de la sentencia del 21 de agosto de 2019, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró la nulidad del contrato de compraventa n.º 1624 de 1993 y ordenó restituciones mutuas.

SÍNTESIS DEL CASO

2. Se revocará la sentencia de primera instancia y se declarará la caducidad de la pretensión de anulación del contrato porque se demandó después de dos años de perfeccionado el negocio.

3. Se declarará el incumplimiento del municipio de Facatativá de las obligaciones incorporadas al contrato de compraventa y se le condenará a indemnizar los perjuicios acreditados. Igualmente, se condenará en abstracto respecto del valor de las obras cuya ejecución fue omitida por la entidad y la cuantificación no fue posible establecerla en esta instancia, monto que deberá determinarse en un incidente de liquidación de perjuicios que promueva la parte interesada.

ANTECEDENTES

La demanda

4. El 29 de octubre de 1997¹, Inversiones Dualda Ltda.² promovió demanda de controversias contractuales³ contra el municipio de Facatativá⁴.

5. Solicitó que⁵ (i) se declare que el Municipio incumplió el contrato de compraventa

¹ Folio 70, cuaderno 1.

² En adelante, la demandante, la vendedora o la sociedad.

³ Folios 4 a 70, cuaderno 1. La reforma a la demanda (folios 86 a 97, cuaderno 1) fue admitida mediante auto del 17 de febrero de 1999 (folio 128, cuaderno 2).

⁴ En adelante, el Municipio, la compradora, la demandada o la entidad territorial.

⁵ Folios 41 a 45, cuaderno 1. “1ª) Que se declare que el Municipio de Facatativá incumplió el contrato de compraventa celebrado con mi representada, la sociedad INVERSIONES DUALDA LTDA., el día 23 de junio de 1993, contenido en la escritura pública No. 1624 de la Notaría Única de Facatativá (hoy Notaría Primera). 2ª) Que como consecuencia de la anterior declaración, se ordene la resolución del contrato celebrado entre INVERSIONES DUALDA LTDA. y el Municipio de Facatativá. Pretensión subsidiaria a la 1ª y la 2ª: Que se



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

contenido en la escritura pública n.º 1624 del 23 de junio de 1993 y, en consecuencia, se ordene su resolución; (ii) subsidiariamente, se declare la nulidad del negocio; (iii) se condene a la demandada a reconocerle el valor de las obras a las que se comprometió y no ejecutó (carretera de reemplazo; puente sobre la quebrada; tanque de almacenamiento de agua; casa de reemplazo para obrero; traslado de redes eléctricas y telefónicas; y cerca para independizar); (iv) se ordene resarcir los daños por desvalorización de la finca y la suspensión del proyecto de parcelación; y (v) se reconozcan intereses.

6. Como fundamentos fácticos y jurídicos, en síntesis, se mencionaron:

7. El 8 de marzo de 1988, Inversiones Dualda Ltda., propietaria del predio rural “El Carmen”, le solicitó a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez⁶ un concepto técnico para adelantar el proyecto de parcelación del inmueble.

8. Mediante Resolución n.º 5701 del 29 de noviembre de 1988, dicha entidad declaró que la localización propuesta cumplía con las normas de zonificación de la CAR y, posteriormente, a través de la Resolución n.º 2550 del 1 de junio de 1990, aceptó el reglamento de copropiedad del proyecto.

9. El 12 de junio de 1991, la entidad territorial expresó a la sociedad su interés en adquirir una porción del predio para destinarla a la construcción de un embalse.

10. Luego de obtener la autorización de la junta de socios y de adelantar los avalúos, Inversiones Dualda Ltda. y el municipio de Facatativá suscribieron la escritura pública de compraventa n.º 1624 del 23 de junio de 1993 sobre un globo de terreno de siete hectáreas por un valor de \$78'547.000.

declare la nulidad del contrato de compraventa celebrado entre el Municipio de Facatativá y mi representada, la sociedad INVERSIONES DUALDA LTDA., el día 23 de junio de 1993, contenido en la escritura pública No. 1624 de la Notaría Única de Facatativá (hoy Notaría Primera). 3ª) Que se condene al Municipio de Facatativá a reconocerle y pagarle a mi representado las sumas de dinero que resulte deberle por concepto de las obras a que se comprometió (y no ejecutó) en la escritura pública No. 1624 del 23 de junio de 1993 de la Notaría Única de Facatativá, las cuales se relacionan a continuación: a- La construcción de una carretera en reemplazo de la actual existente como única entrada a la finca de mi representada por el costado norte del Embalse Mancilla, con un ancho mínimo de seis metros (6 mts.) con todas las obras complementarias como cunetas, alcantarillas y obras de arte, terminada en asfalto en toda su extensión hasta la puerta de la casa principal de la finca “El Carmen”; b- La construcción de un puente sobre la quebrada Mancilla en concreto reforzado con hierro y capacidad para vehículos pesados como el actualmente existente que ha de reemplazar; c- La construcción de un tanque de almacenamiento de agua en la parte más alta de la finca “El Carmen” en concreto reforzado con hierro con una capacidad mínima de 108 metros cúbicos; d- La construcción de una casa para obrero en reemplazo de la que se inundará y que consta de dos alcobas, sala-comedor, cocina y servicios (devolución de las sumas asumidas por mi representada); y e- El traslado de las redes eléctricas y telefónicas, con sus respectivos aparatos, que sirvan a la finca y que es necesario mover en razón de las obras del embalse (incluida la devolución de las sumas asumidas por mi representada); f- La construcción de la cerca para independizar y dar seguridad al predio de mis poderdantes. 4ª) Que se condene a la entidad demandada a resarcir a mi representada los perjuicios económicos (daño emergente y lucro cesante) que resulten probados dentro del proceso, particularmente los siguientes: a- Los causados por la desvalorización de su finca “El Carmen” en razón a la inexecución y abandono de las obras que originaron la celebración del contrato contenido en la escritura pública No. 1624 del 23 de junio de 1993 de la Notaría Única de Facatativá; y b- Los causados por la suspensión del proyecto de parcelación de la finca “El Carmen”, representados en las utilidades o ganancias dejadas de percibir por la imposibilidad de adelantar la venta de las parcelas. 5ª) Así mismo, que se condene a la demandada a pagarle a mi representada el valor de los intereses comerciales sobre las sumas de dinero que resulten a su cargo y a favor de la sociedad actora, desde la fecha de su causación hasta la fecha en que se haga efectivo el pago de los valores adeudados. Dichos intereses se liquidarán a una tasa de interés compuesto. Pretensión subsidiaria a la 5ª: Que se condene a la entidad demandada al pago de los valores reconocidos en la sentencia con el valor de los intereses comerciales a una tasa de interés simple, más la correspondiente corrección o indexación monetaria. 6ª) Que a partir de la ejecutoria de la sentencia, se condene a la entidad demandada a pagar en favor de mi representada intereses moratorios sobre las sumas líquidas reconocidas por dicha entidad. 7ª) Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.”.

⁶ En adelante, CAR.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

11. Mientras se efectuaban las negociaciones, la demandante suspendió el proyecto de parcelación hasta que se terminara la construcción prevista por la entidad territorial y lo comunicó a la CAR el 5 de febrero de 1992.

12. Atendiendo las afectaciones de predios colindantes de la demandada y aspectos relacionados con el avalúo, el Municipio se comprometió a ejecutar las siguientes obras: (i) el reemplazo de la carretera de acceso; (ii) un puente sobre la quebrada La Mancilla; (iii) un tanque de almacenamiento de agua; (iv) la reubicación de la casa para obrero; (v) el traslado de redes eléctricas y telefónicas; y (vi) las cercas que se requieran para independizar los terrenos.

13. Mediante oficio del 25 de agosto de 1994, la vendedora le manifestó al Municipio su inconformidad con los atrasos en el desarrollo de las obras pactadas y solicitó información sobre sus causas, así como la fecha real de terminación.

14. En comunicación del 28 de noviembre de 1994, la entidad territorial le informó a la demandante que los planos y el presupuesto para construir la “*casa del celador*” [sic] reposaban en la oficina de Planeación Municipal. No obstante, señaló que no existían diseños ni recursos para la obra correspondiente al tanque y guardó silencio frente al cerramiento del predio.

15. A la fecha de presentación de la demanda, el Municipio no había construido el embalse ni las obras a que se comprometió, por lo que la sociedad se vio obligada a construir la casa del obrero y trasladó los servicios públicos.

16. El 10 de octubre de 1995, la sociedad le solicitó a la entidad que cumpliera con las prestaciones derivadas del contrato de compraventa. En respuesta, el 16 de enero de 1996, el Municipio le comunicó la imposibilidad de cumplir con las obligaciones contraídas porque no existía rubro presupuestal.

17. El Municipio incumplió las obligaciones previstas en el numeral séptimo de las manifestaciones de las partes en el contrato de compraventa, circunstancia que ocasionó perjuicios a la sociedad demandante, en tanto que (i) la única vía de acceso al predio se tornó intransitable y (ii) se interrumpió el suministro de agua proveniente de la quebrada.

18. Adicionalmente señaló que se incumplió la primera cláusula del contrato porque la obra para la que se adquirió el inmueble estaba inconclusa y abandonada, generando pérdidas económicas por la suspensión del proyecto de parcelación.

19. Finalmente, se desconocieron los artículos 13 de la Ley 9 de 1989, 33 y 313 de la Constitución porque el alcalde no contaba con facultad para declarar el inmueble de utilidad pública ni suscribir el contrato de compraventa.

Contestación de la demanda

20. Admitida la demanda⁷, el Municipio la contestó y se opuso a la totalidad de las pretensiones. Propuso la excepción de caducidad de la acción porque se superaron los dos años a partir de los motivos de hecho y de derecho que le sirvieron de fundamento. Además, argumentó:

⁷ Mediante auto del 24 de noviembre de 1997 (folio 73, cuaderno 1).



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

21. Las obligaciones aducidas por la demandante fueron plasmadas en la parte considerativa del contrato de compraventa, por lo que no son vinculantes para la entidad. Según se desprendía de la escritura pública, se debía producir otro documento escrito en el que se expresara el compromiso de adelantar las obras allí señaladas.

22. No hubo incumplimiento de la cláusula primera del contrato de compraventa porque el inicio de las obras del embalse era independiente de la adquisición del inmueble.

Trámite en primera instancia y nulidad de la sentencia del 3 de noviembre de 2004

23. Mediante auto del 17 de febrero de 1997 se decretaron las pruebas aportadas y solicitadas por las partes⁸.

24. Durante el período probatorio, que fue abierto a través de providencia del 17 de octubre de 2000⁹, se tuvieron como prueba las documentales allegadas por las partes y una inspección judicial en el sitio de las obras del embalse para la cual se nombró a dos peritos ingenieros.

25. A su vez, se practicaron dos dictámenes periciales solicitados por la parte actora. El primero de ellos tuvo como fin *“calcular los perjuicios económicos causados a INVERSIONES DUALDA LTDA”*¹⁰, mientras que el segundo se realizó para resolver la objeción por error grave presentada por la sociedad en contra de la primera pericia. El objeto de este último fue determinar *“los perjuicios económicos padecidos por Inversiones Dualda Ltda. con el incumplimiento contractual del municipio de Fusagasugá [sic], así como con la pérdida de oportunidad en el proyecto de parcelación de la finca objeto de la demanda”*¹¹.

26. Mediante sentencia del 3 de noviembre de 2004¹², la Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad absoluta del contrato de compraventa, ordenó a la sociedad reintegrar al Municipio \$39'233.259 y a este hacer la entrega real y material del inmueble a la demandante. Asimismo, ofició a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Facatativá para que cancelara la anotación que figuraba en el folio de matrícula inmobiliaria a favor de la entidad territorial.

27. Ambas partes interpusieron recurso de apelación¹³. Durante el trámite de segunda instancia, mediante auto del 20 de mayo de 2010, se decretó la sucesión procesal de Inversiones Dualda Ltda. y se reconoció como sucesores procesales a los señores Ciro Eduardo Dueñas Perilla y Leonor Aldana de Dueñas¹⁴.

28. El 15 de agosto de 2017, el entonces Despacho ponente¹⁵ advirtió que la

⁸ Decretó las pruebas documentales aportadas, el dictamen de parte allegado por la demandante y los testimonios solicitados por este.

⁹ Folios 144 a 145, cuaderno 1.

¹⁰ Folios 1 a 46, cuaderno 3.

¹¹ Folio 192, cuaderno 1 y folios 1 a 128, cuaderno 4.

¹² Folios 255 a 275, cuaderno principal 1.

¹³ Folios 284 a 291, cuaderno principal 1.

¹⁴ Folios 475 a 483, cuaderno principal 1.

¹⁵ Para esa fecha, la Consejera de Estado Marta Nubia Velásquez Rico ejercía como encargada de este Despacho.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

decisión no obtuvo la mayoría de la Sala del Tribunal, porque fue adoptada únicamente por el despacho ponente y declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la sentencia de primera instancia¹⁶.

29. El 16 de febrero de 2018¹⁷, la Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió una nueva decisión.

La sentencia de primera instancia

30. En sentencia del 21 de agosto de 2019¹⁸, el Tribunal declaró la nulidad absoluta del contrato de compraventa n.º 1624 de 1993, ordenó las restituciones mutuas y negó las demás pretensiones de la demanda.

31. En primer lugar, analizó la pretensión subsidiaria de nulidad del negocio, pues consideró que, si esta prosperaba, carecía de sentido estudiar la de incumplimiento. En ese contexto, argumentó:

32. El contrato de compraventa no estuvo precedido de la autorización que debía otorgar el Concejo Municipal de Facatativá. Según el artículo 313 de la Constitución, la potestad para contratar recae en los concejos, quienes pueden facultar a los alcaldes para celebrar los negocios que determine dicha corporación. A su vez, como el inmueble fue declarado de utilidad pública, requería de autorización previa conforme al artículo 13 de la Ley 9 de 1989.

33. El artículo 56 del Acuerdo Municipal N.º 12 de 1990, también establecía la necesidad de autorización del concejo cuando no existiera habilitación legal previa para suscribir el contrato. El alcalde podía declarar un bien de utilidad pública mediante oficio, mientras que la compraventa requería autorización de la corporación territorial.

34. Como para la fecha de celebración del contrato aún no había entrado en vigencia la Ley 80 de 1993, el análisis de la causal de nulidad debía efectuarse conforme al artículo 75 del Acuerdo Municipal n.º 012 de 1990, según el cual los contratos serían absolutamente nulos cuando fueran celebrados por funcionarios que carecieran de competencia.

35. Así, no había lugar a reconocer los perjuicios relacionados con la construcción del tanque de agua porque no se demostró la fecha en la que fue construido y tampoco los relativos a la suspensión del proyecto de parcelación; este solo generaba una expectativa y no un daño cierto y de la declaratoria de nulidad del contrato se seguía la devolución de las cosas al estado en que se hallaban antes de su celebración, pero no el reconocimiento de perjuicios.

36. Ordenó al municipio de Facatativá la entrega real y material del inmueble a la sociedad Inversiones Dualda Ltda., y a esta última reintegrarle a la entidad la suma de 273'233.786, equivalente a lo recibido por la venta, actualizada desde el 30 de

¹⁶ Folios 576 a 585, cuaderno principal 1. La decisión "solo fue adoptada por el magistrado ponente, ya que los demás miembros de la referida Subsección, en realidad, se apartaron de lo resuelto en el acápite resolutivo de la providencia y de las consideraciones que en ella quedaron expuestas, de modo que se trató de una sentencia que no obtuvo el voto de la mayoría absoluta de los integrantes de la Sala". Cita en folio 582, cuaderno principal 1.

¹⁷ Folios 588 a 600, cuaderno principal 1.

¹⁸ Folios 607 a 636, cuaderno principal.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

septiembre de 1996¹⁹ hasta el momento en que se profirió la decisión de primera instancia. Negó las demás pretensiones de la demanda.

El recurso de apelación de Inversiones Dualda Ltda.

37. El 4 de octubre de 2019²⁰, la sociedad interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, formulando los siguientes reparos:

38. La nulidad absoluta del contrato se originó en una conducta unilateral del Municipio por suscribir el negocio sin competencia, mientras que la sociedad obró de buena fe.

39. Hay perjuicios que no están cubiertos por las restituciones mutuas y se encontraban debidamente acreditados en el dictamen pericial, por lo que debían ser reconocidos: (i) el valor de la construcción del tanque de almacenamiento de agua y el traslado de las redes eléctricas y de telefonía; y (ii) los perjuicios causados por la no obtención de ingresos derivada de la suspensión indefinida del proyecto de parcelación.

40. Además, se debían incluir los valores reconocidos en la sentencia del 3 de noviembre de 2004: (i) la desvalorización del predio y (ii) el costo de la vivienda edificada en reemplazo de la que existía en el lote. En el sitio del embalse existían otras obras que debió reconstruir en distintos lugares del terreno.

41. Previo a la declaratoria de nulidad de la sentencia del 3 de noviembre de 2004, el Consejo de Estado, mediante auto del 26 de agosto de 2015, dispuso oficiar al Municipio para conocer el estado de las obras del embalse. En atención a este requerimiento, la entidad informó que la construcción había culminado y la infraestructura estaba en operación. Ello torna físicamente imposible la restitución material de las cosas al estado anterior.

42. Si el juez de segunda instancia estima improcedente la declaratoria de nulidad del contrato, es necesario acceder a las pretensiones principales de la demanda porque existe un incumplimiento atribuible a la entidad demandada.

43. Solicitó el reconocimiento de todos los perjuicios causados -al margen de si su origen era la nulidad o el incumplimiento- consistentes en el valor de las construcciones pactadas (carretera, puente, tanque de almacenamiento de agua, casa para obreros, cercas y traslado de redes eléctricas y telefónicas), así como la desvalorización de la finca y el lucro cesante por la suspensión del proyecto de parcelación.

El recurso de apelación del municipio de Facatativá

44. El 4 de octubre de 2019²¹, la demandada interpuso recurso de apelación, planteando las siguientes inconformidades:

45. El Acuerdo Municipal n.º 012 de 1990 le otorgaba al alcalde las facultades para suscribir todos los contratos necesarios con el fin de cumplir con las funciones

¹⁹ Fecha en la que se inscribió la escritura pública de compraventa en el Registro de Instrumentos Públicos de Facatativá.

²⁰ Folios 639 a 649, cuaderno principal.

²¹ Folios 650 a 658, cuaderno principal.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

asignadas a la entidad territorial.

46. El precio que pagó por el inmueble se soportó en el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de modo que las obras a las que se hizo alusión en las manifestaciones de la escritura pública no estaban dirigidas a compensar el precio o a radicar obligaciones en cabeza del municipio de Facatativá. Lo que allí se expresó era la necesidad de que el Municipio se comprometiera a adelantar dichas adecuaciones, lo que suponía la celebración de un acuerdo futuro.

47. Insistió en la excepción de caducidad formulada en la contestación, con fundamento en que el registro de la escritura pública se efectuó el 30 de septiembre de 1994. Como la demanda se interpuso el 29 de octubre de 1997, se superaron los dos años establecidos por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

48. El 8 de julio de 2020²², el Tribunal concedió ambos recursos y ordenó su remisión a esta Corporación.

Trámite en segunda instancia

49. En auto del 4 de noviembre de 2020²³, el Despacho sustanciador admitió los recursos. En esta instancia, la demandada presentó alegatos de conclusión²⁴, reiterando los argumentos de la apelación. El accionante y el agente del Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

50. La Sala no observa la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y se cumplen los presupuestos procesales (jurisdicción²⁵, competencia²⁶, oportunidad de la demanda²⁷ y legitimación en la causa²⁸).

51. Se advierte que en la demanda se formularon pretensiones de incumplimiento y de nulidad del contrato, cuyos términos de caducidad deben analizarse de forma independiente antes de determinar el objeto de la apelación.

²² Folios 674 a 676, cuaderno principal.

²³ Folio 688, cuaderno principal.

²⁴ Índice 011 del aplicativo Samai, en segunda instancia.

²⁵ El litigio gira en torno a un contrato de derecho privado de la administración suscrito en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983, que en su artículo 17 del Decreto 222 de 1983 establecía que la jurisdicción competente para estos conflictos era la ordinaria, mientras que la de lo contencioso administrativo sería la llamada a resolver los litigios derivados de este tipo de negocios cuando en ellos se hubiere pactado la cláusula de caducidad. No obstante, la demanda fue presentada el 29 de octubre de 1997, cuando ya estaba vigente la Ley 80 de 1993 que determinó una categoría única denominada contratos estatales y dispuso, en su artículo 75, que el juzgamiento de las relaciones derivadas de estos corresponde a esta jurisdicción. Por su parte, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 establece que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir, y dispone que “[l]a competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”. En consecuencia, esta jurisdicción es la llamada a conocer de esta controversia.

²⁶ El Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. De conformidad con los artículos 129 y 132 del CCA, subrogado por el Decreto 597 de 1988, los procesos relativos a contratos administrativos, interadministrativos y de derecho privado de la administración correspondían a dichos Tribunales en primera instancia cuando excedieran la cuantía de \$3'500.000. En este caso, la estimación de la cuantía fue “superior a los 300'000.000” (folio 68, cuaderno 1).

²⁷ Se analiza en acápites posteriores.

²⁸ Inversiones Dualda Ltda. y el municipio de Facatativá están legitimados en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, al haber sido partes en el contrato de compraventa que originó la controversia.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

Estudio de la oportunidad de las pretensiones de nulidad e incumplimiento

52. El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989, vigente para el momento en el que se presentó la demanda, establecía que la acción de controversias contractuales caducaría *“en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento”*.

53. Con respecto a la pretensión de nulidad del negocio, para la Sala es extemporánea. Contrario a lo afirmado por el Tribunal, el contrato de compraventa se perfeccionó mediante la firma de la escritura pública n.º 1624 del 23 de junio de 1993²⁹.

54. Para el tribunal el perfeccionamiento ocurrió el 30 de septiembre de 1996, fecha en la que se hizo el registro de la venta en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Facatativá, pero, según el artículo 1857 del Código Civil, la venta de bienes raíces no se reputa perfecta ante la ley mientras no se ha otorgado la escritura pública.

55. Así las cosas, el término para formular la pretensión de nulidad del contrato transcurrió desde su perfeccionamiento hasta el 23 de junio de 1995 porque su cómputo inició desde la suscripción del contrato, momento en el que se configura el eventual vicio³⁰.

56. Si bien la nulidad absoluta por causas distintas a objeto y causa ilícita se sana por prescripción extraordinaria -artículo 1742 del Código Civil-, lo cierto es que esto solo puede analizarse si la acción se interpuso oportunamente según las reglas de caducidad previstas, para este caso, en el CCA.

57. Ahora bien, la caducidad de la acción no excluye el poder-deber del juez de declarar oficiosamente la nulidad absoluta³¹. Sin embargo, esta posibilidad solo procede cuando el vicio se encuentra plenamente demostrado sin exigir mayores esfuerzos interpretativos, el contrato ha sido invocado como fuente de derechos u obligaciones, concurren las partes o sus causahabientes y las pruebas correspondientes pudieron controvertirse³².

58. En este caso, determinar si el contrato suscrito en 1992 requería la autorización previa de la corporación municipal impone un ejercicio hermenéutico que desborda la constatación a simple vista exigida para la declaratoria oficiosa. La materia ha experimentado una evolución que esta misma Corporación calificó como un “cambio paulatino pero radical”³³. Precisar cuál de las líneas jurisprudenciales gobierna el

²⁹ Folios 63 a 69, cuaderno 2.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 2 de mayo de 2017, radicado n.º 34225, C.P.: Ramiro Pazos Guerrero. Para el conteo de caducidad desde el mismo día de perfeccionamiento del contrato ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de septiembre de 2017, radicado n.º 58570, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

³¹ Código Contencioso Administrativo. Artículo 87. *“De las controversias contractuales. (...) El Juez Administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes”*.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de abril de 2024, radicación n.º 66616, C.P.: José Roberto SÁCHICA Méndez.

³³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 11 de marzo de 2015, radicación n.º 2238, C.P.: William Zambrano Cetina. En la década de los noventa el aval del concejo se concebía como regla general para toda contratación del alcalde, mientras que la lectura posterior invirtió ese entendimiento y lo circunscribió a los eventos en que la ley lo imponga o la propia corporación así lo disponga.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

negocio examinado obliga a formular una interpretación que no se desprende de los elementos que reposan en el expediente.

59. Se trata, así, de un vicio que es palmario, ni apreciable a simple vista, sino que depende de un análisis de fondo sobre la línea jurisprudencial aplicable y su forma de proyección al caso concreto. Situación que no se satisface en el presente asunto por lo que no procede una declaración oficiosa en tal sentido.

60. En consecuencia, se revocará el fallo de primera instancia para declarar la caducidad respecto de la pretensión anulatoria del negocio.

61. Aunque las prestaciones fueron pactadas de manera pura y simple, pues no se fijó un plazo para su cumplimiento, esta circunstancia determina que fueran exigibles desde la celebración del contrato, mas no que su incumplimiento se hubiera configurado en ese mismo instante. Una cosa es que la sociedad pudiera reclamar la ejecución de las obras desde el nacimiento de las obligaciones y otra distinta que existiera certeza sobre la negativa definitiva del Municipio a ejecutarlas; solo esta última consolida el motivo de hecho y de derecho del que depende la caducidad de la pretensión.

62. Bajo esta distinción, los requerimientos que la sociedad elevó en 1994 no marcaron el punto de partida del término, porque para entonces la entidad no había manifestado su decisión de no cumplir. Por el contrario, en las comunicaciones que antecedieron al oficio del 16 de enero de 1996, el Municipio expresó que adelantaba las gestiones necesarias para atender las obligaciones asumidas³⁴. Mientras subsistió esa expectativa razonable de ejecución, la demandante no tuvo conocimiento cierto e inequívoco del incumplimiento definitivo.

63. Esa certeza solo surgió con el oficio n.º 010 del 16 de enero de 1996³⁵, en el que el Municipio informó a la vendedora que no adelantaría las obras por no existir apropiación presupuestal con esa destinación. La comunicación no acreditó un incumplimiento anterior, sino que constituyó la manifestación con la que el incumplimiento se tornó cierto y definitivo, pues fue allí donde la entidad exteriorizó, de forma inequívoca, su determinación de no ejecutar las prestaciones. En ese momento se configuraron los motivos de hecho y de derecho que daban lugar a la pretensión de incumplimiento.

64. Como la demanda se presentó el 29 de octubre de 1997, esto es, dentro de los dos años siguientes a esa fecha, se concluye que la acción fue ejercida oportunamente. Por ello, la Sala estudiará de fondo esta pretensión.

El objeto del recurso de apelación

65. La Sala ha establecido³⁶ que el marco de competencia del juez de segunda instancia está constituido únicamente por los argumentos fácticos y jurídicos que aduce el recurrente en contra de la decisión de primera instancia, por lo que lo no

³⁴ Oficio del 25 de noviembre de 1994, folio 72, cuaderno 2.

³⁵ Folio 90, cuaderno 2.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver, igualmente, Corte Constitucional, sentencia SU-061 de 2018.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

controvertido de la sentencia apelada se excluye de revisión³⁷.

66. En este caso, el Municipio argumentó que las manifestaciones de la escritura pública de compraventa (carretera, puente, tanque de almacenamiento de agua, casa para obreros, cercas y traslado de redes eléctricas y telefónicas) no eran una obligación a su cargo, mientras que la sociedad insistió en el incumplimiento y solicitó el reconocimiento de todos los perjuicios causados³⁸ porque se encontraban debidamente acreditados.

Problema jurídico

67. La Sala determinará si las obras consistentes en (i) una carretera de acceso; (ii) un puente sobre la quebrada; (iii) un tanque de almacenamiento de agua en la parte más alta de la finca; (iv) una casa para obrero; (v) el traslado de redes eléctricas y telefónicas y (vi) las cercas requeridas para dar seguridad al predio, que están en la escritura pública de compraventa n.º 1624 del 23 de junio de 1993³⁹ suscrita entre la sociedad Inversiones Dualda Ltda. y el municipio de Facatativá, son obligaciones cuyo cumplimiento puede ser exigido a la entidad territorial; en caso afirmativo si las incumplió y está obligado a indemnizar los perjuicios ocasionados.

Las obras que incluyó el contrato de compraventa

68. Este negocio fue suscrito el 23 de junio de 1993, antes de la entrada en vigencia de la Ley 80 del 28 de octubre de 1993⁴⁰. Se trató de un contrato de derecho privado de la administración, gobernado por el Decreto-Ley 222 de 1983 que no estaba catalogado como un contrato administrativo, en los términos del artículo 16 de ese estatuto⁴¹, entonces estaba sometido a las normas civiles y comerciales, según su

³⁷ Es necesario precisar, en todo caso, que dicha regla general no es absoluta, pues debe ser entendida sin perjuicio de las excepciones que se derivan, por ejemplo (i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; (ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o (iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título ilustrativo, aquellos presupuestos procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, pese a que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.

³⁸ Refirió los siguientes: carretera, puente, tanque de almacenamiento de agua, casa para obreros, cercas y traslado de redes eléctricas y telefónicas, la desvalorización de la finca y el lucro cesante por la suspensión del proyecto de parcelación.

³⁹ Folios 64 a 69, cuaderno 2.

⁴⁰ La entrada en vigencia del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública fue definida en el artículo 81 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos: "ARTÍCULO 81. DE LA DEROGATORIA Y DE LA VIGENCIA. A partir de la vigencia de la presente ley, quedan derogados el Decreto ley 2248 de 1972; la Ley 19 de 1982; el Decreto ley 222 de 1983, excepción hecha de los artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 113; el Decreto ley 591 de 1991, excepción hecha de los artículos 2o., 8o., 9o., 17 y 19; el Decreto ley 1684 de 1991; las normas sobre contratación del Decreto 700 de 1992, y los artículos 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263 y 264 del Código Contencioso Administrativo; así como las demás normas que le sean contrarias. A partir de la promulgación de la presente ley, entrarán a regir el parágrafo del artículo 2o.; el literal l) del numeral 1o. y el numeral 9o. del artículo 24; las normas de este estatuto relacionadas con el contrato de concesión; el numeral 8o. del artículo 25; el numeral 5o., del artículo 32 sobre fiducia pública y encargo fiduciario; y los artículos 33, 34, 35, 36, 37 y 38, sobre servicios y actividades de telecomunicaciones. Las demás disposiciones de la presente ley, entrarán a regir a partir del 1o. de enero de 1994 con excepción de las normas sobre registro, clasificación y calificación de proponentes, cuya vigencia se iniciará un año después de la promulgación de esta ley". En todo caso, la promulgación de esta norma ocurrió con posterioridad a la suscripción de la escritura pública de compraventa entre las partes de este proceso.

⁴¹ El régimen establecido en el Decreto 222 de 1983 distinguía entre dos grupos de contratos: los administrativos y los de derecho privado de la administración. Así, en su artículo 16, señalaba que el primero de estos grupos estaba conformado por los siguientes negocios: (i) concesión de servicios públicos; (ii) obras públicas; (iii) prestación de servicios; (iv) suministros; (v) interadministrativos internos "que tengan estos mismos objetos"; (vi) explotación de bienes del Estado, (vii) empréstito, (viii) de crédito celebrados por FOCINE, (ix) de conducción de correos y asociación para la prestación del servicio de correo aéreo y (x) aquellos celebrados por instituciones



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

naturaleza, salvo en lo relativo a la cláusula de caducidad³⁹.

69. De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, en el numeral 7° de las manifestaciones del contrato de compraventa, las partes expresaron:

Que el terreno que aquí se adquiere por el Municipio constituye la mejor parte de la finca de la vendedora, la única colindante con la Quebrada Mancilla que propiamente es la única fuente de agua permanente de que dispone la finca, por lo cual se hace necesario que el Municipio se comprometa a adelantar las siguientes obras y adecuaciones en beneficio de la vendedora Inversiones Dualda Ltda. así: a) Construcción de la carretera que reemplazará la actual existente como única entrada a la finca por el Costado Norte del embalse con un ancho mínimo de 6 metros con todas las obras complementarias como cunetas, alcantarillas y obras de arte, terminada en asfalto en toda su extensión hasta la puerta de la casa principal de la Finca el Carmen, b) Construcción del puente sobre la Quebrada Mancilla en concreto reforzado con hierro capacidad para vehículos pesados como el actualmente existente que ha de reemplazar, c) Construcción de un Tanque de Almacenamiento de Agua en la parte más alta de la Finca en concreto reforzado con hierro con una capacidad mínima de 108 metros cúbicos, d) construcción de una casa para obrero en reemplazo de la actual existente la que quedará inundada y constará de 2 alcobas, sala comedor, cocina, y servicios cuya ubicación será indicada por la vendedora, e) El comprador trasladará a su costo las redes eléctricas y telefónicas que sirven a la Finca de la vendedora, con sus respectivos aparados y que sean necesarios mover, sin causar discontinuidad en el servicio; igualmente serán de su costo las cercas que se requieran para independizar y dar seguridad a los terrenos de la vendedora⁴²

70. Para determinar si estas manifestaciones tienen carácter vinculante para las partes, debe acudirse a las reglas que gobiernan la interpretación contractual, desarrolladas por la ley, la jurisprudencia y la doctrina.

71. Conforme al artículo 1618 del Código Civil⁴³ la común intención de los contratantes prevalece sobre el tenor literal y es el eje central de toda labor hermenéutica⁴⁴.

72. Entonces la determinación de esa intención no debe agotarse en el texto del contrato, sino que exige valorar el contexto negocial en su integridad, incluyendo el comportamiento observado por los intervinientes en las distintas etapas

financieras internacionales públicas, entidades gubernamentales de crédito extranjeras y los organismos internacionales, con entidades colombianas cuando no se les considere como tratados o convenios internacionales.

⁴² Folios 64 a 65, cuaderno 2.

⁴³ Código Civil. Artículo 1618. “PREVALENCIA DE LA INTENCIÓN. Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”.

⁴⁴ “Como se ve, la búsqueda de la común intención de las partes se erige como punto de partida de la labor interpretativa de los contratos. De ahí que un adecuado ejercicio hermenéutico contractual deba empezar siempre por determinar cuál era la *communis intentio* a la que alude el artículo 1618 del Código Civil, y solo en caso de que esa labor resulte infructuosa es posible aplicar las pautas objetivas de interpretación que ya fueron reseñadas, como las previstas en los artículos 1619, 1620, 1621, 1623 y 1624 de esa misma codificación”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de junio de 2018, radicado n.º 40353, C.P.: María Adriana Marín. A su vez, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 1 de julio de 2009, radicación n.º 11001-3103-039-2000-00310-01, M.P.: William Namén Vargas, señaló que “la directriz cardinal de la interpretación de un contrato es desentrañar la *communis intentio* de las partes aún sobre el texto literal, tal como dispone el artículo 1618 del Código Civil, según el cual, “conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

contractuales: antes, durante y después de su celebración⁴⁵.

73. En la misma línea, la doctrina ha sistematizado estas pautas bajo el denominado principio de jerarquía o gradualidad, conforme al cual el intérprete debe procurar, en primer término, desentrañar la intención del acuerdo y solo de manera residual acudir a criterios objetivos⁴⁶. Tesis avalada por esta corporación⁴⁷.

74. Al descender al caso concreto, la Sala advierte que en el expediente obran las siguientes comunicaciones, que dan cuenta del comportamiento de las partes, tanto en la formación como durante la ejecución del negocio:

75. Mediante oficio del 16 de septiembre de 1991⁴⁸, la entidad territorial se dirigió a Inversiones Dualda Ltda. para solicitarle *“consideren la posibilidad de vender al municipio de Facatativá estos terrenos, para lo cual estaremos atentos a recibir una oferta de su parte”*.

76. En respuesta, el 18 de octubre de 1991⁴⁹ la demandante le remitió el Acta n.º 1 de la junta de socios⁵⁰, donde manifestó su entendimiento de que la nueva carretera, el puente, el traslado de la casa ubicada en la zona a vender y el suministro de agua correrían por cuenta de la administración municipal. Con base en ello, la junta autorizó al gerente para negociar⁵¹.

77. Por solicitud de la entidad territorial, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi practicó dos avalúos⁵² en los que se determinó un valor de \$6'250.000 por hectárea, lo que arrojó un monto total de 41'307.000 para una extensión de 6,6091.

78. El 22 de octubre de 1991, la sociedad manifestó su inconformidad con el avalúo presentado porque no reflejaba la realidad comercial de la zona. Posteriormente, el 27 de noviembre del mismo año, la demandante aceptó la venta y el procedimiento, pero manifestó que estaba inconforme con el precio.

⁴⁵ “Para averiguar el querer de los obligados, a más del tenor literal de sus cláusulas y las directrices establecidas en los artículos 1618 a 1624 del Código Civil, 5º y 823 del Código de Comercio, debe tener en cuenta el intérprete diversos factores que inciden en el acuerdo, tales como las condiciones particulares de los intervinientes y de su proceder en los diferentes momentos contractuales, esto es, antes, durante y después de su celebración, de tal manera que se refleje de manera precisa el ánimo que los inspiró a vincularse” (se resalta). Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 14 de diciembre de 2022, radicado n.º SC-3978-2022, M.P.: Martha Patricia Guzmán Álvarez.

⁴⁶ “La fórmula que se ha empleado para posibilitar la teoría ecléctica del significado jurídicamente relevante, ha sido denominada principio de jerarquía o gradualidad, en atención al cual 1) primero se debe procurar el significado subjetivo, el que las partes tenían respecto del acuerdo, en la medida en que encuentre soporte, exteriorización o materialización en a) el texto contractual, o b) en las declaraciones y en los comportamientos, y 2) de forma residual, si no se hallare aquel, habrá de procederse con la búsqueda del sentido objetivo”. FRANCO VICTORIA, Diego. Interpretación de los contratos civiles y estatales, 2019, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, páginas 91-92.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, radicado n.º 22714, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 2 de marzo de 2020, radicado n.º 41376, C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

⁴⁸ Folio 40, cuaderno 2.

⁴⁹ Folio 48, cuaderno 2.

⁵⁰ Folios 41 a 46, cuaderno 2.

⁵¹ Folios 44 a 45, cuaderno 2. “(...) entendemos que la construcción de esta nueva carretera lo mismo que el puente que ha de reemplazar al actual que está construido totalmente en cemento y hierro, serán por cuenta de la administración Municipal (...) Desconocemos la situación en que va a quedar una casa situada en la delimitación de la zona a vender, pero entendemos que su traslado, de ser necesario correrá por cuenta de la administración municipal; (...) se nos debe garantizar que permanentemente tendremos derecho a obtener del embalse la cantidad de agua que sea requerida para nuestras actividades agroindustriales. Expuestos los puntos anteriores para ser tenidos como base de una posible negociación, la Junta por unanimidad resuelve: (...) b) Autorizar al Gerente para que, si es del caso, proceda a negociar con la Administración Municipal o con quién [sic] la represente, a fin de llegar a un acuerdo amigable, como es el deseo unánime de la Junta, inclusive proponiendo la venta total de la finca lo que facilitaría fijar el precio comercial”.

⁵² Folios 50 a 51 y 56 a 57, cuaderno 2.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

79. En consecuencia, se adelantó un nuevo avalúo el 26 de diciembre de ese año que arrojó el mismo valor por hectárea -\$6'250.000- y por la totalidad del terreno -\$41'307.000-⁵³, al cual se sumaron \$1'695.000 correspondientes al "sector 2: *carreteable de penetración*" cuya extensión era de 2.712 metros cuadrados.

80. El 9 de enero de 1992⁵⁴ la entidad realizó una segunda oferta a la sociedad, por los dos sectores previamente relacionados y de acuerdo con los valores fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

81. El 23 de junio de 1993, las partes celebraron el contrato de compraventa del predio de propiedad de la demandante, mediante escritura pública n.º 1624 otorgada en la misma fecha, por un valor de 78'547.000 y respecto de un área total de 7 hectáreas y 9.347,76 metros⁵⁵.

82. Mediante comunicación del 25 de agosto de 1994⁵⁶, la sociedad le recordó al Municipio que se habían pactado obligaciones a su cargo y pese a las reiteradas promesas de inicio inmediato de las obras, no se habían ejecutado; le solicitó al alcalde informar la fecha real de terminación⁵⁷.

83. El 6 de octubre de 1994, el Municipio elevó una consulta a la Dirección de Asuntos Municipales del Departamento de Cundinamarca, en los siguientes términos:

La Administración Municipal de Facatativá, con el objeto de llevar a cabo la construcción de un embalse que solucione el problema de la escasez de agua en el Municipio, se vio en la necesidad de adquirir un lote de terreno que era propiedad de una sociedad de carácter privado, la cual para enagenar [sic] el inmueble estableció una serie de condiciones que el Municipio debió aceptar, pues se hacía indispensable adquirir el predio para lograr el beneficio común de los habitantes (...)

Las condiciones aceptadas por el Municipio quedaron impresas en la escritura pública por medio de la cual la sociedad privada cedió el derecho de dominio, propiedad y posesión del inmueble a favor del Municipio de Facatativá, generando así una obligación contractual esencial para el cumplimiento del contrato⁵⁸.

84. En oficio del 25 de noviembre de 1994⁵⁹, la entidad le manifestó a la actora que el presupuesto y los planos para la casa del obrero reposaban en la oficina de planeación municipal. Con respecto al tanque de agua, señaló que no existía diseño ni presupuesto, pero "[era] *posible adaptar las dimensiones del tanque en concreto*

⁵³ Folios 56 y 57, cuaderno 2.

⁵⁴ Folio 58, cuaderno 2.

⁵⁵ No se especifica la razón por la cual el valor por hectárea se incrementó. En la demanda, se indica que es por la actualización del valor desde la fecha del avalúo hasta la firma del contrato.

⁵⁶ Folio 71, cuaderno 2.

⁵⁷ "Con fecha junio 23 de 1993 según Escritura 1.624 de la Notaría de Facatativá, se perfeccionó la y negociación entre usted y nuestra sociedad (...). Dentro de esta negociación se pactaron algunas condiciones especiales por cuenta del municipio, entre las cuales aparecen: la construcción de una casa de habitación en reemplazo de la actual existente que quedará inundada; la construcción de un tanque para agua en la parte más alta de la finca; y el cerramiento de los lotes adquiridos, como las más urgentes entre otras varias. Desde hace algún tiempo se nos ha asegurado la inmediata iniciación de dichas obras por estar listos los planos, los estudios necesarios y, lo más importante, los fondos requeridos para tal fin (...) Agradecemos al señor Alcalde informarnos de las causas de esta demora, así como de la fecha real de su terminación a fin de tomar las acciones que se impongan en la administración de nuestra propiedad".

⁵⁸ Folio 78, cuaderno 2.

⁵⁹ Folio 72, cuaderno 2.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

que se construyó en el barrio Cartagena de Facatativá o el combinado en el barrio Manablana y de esta manera elaborar también un presupuesto aproximado”.

85. Finalmente, el 16 de enero de 1996, la demandada le comunicó a Inversiones Dualda Ltda. la imposibilidad para llevar a cabo las actividades señaladas en la escritura pública porque no existía rubro presupuestal para tal fin⁶⁰.

86. Conforme al material probatorio reseñado, para la Sala es claro a partir de las actuaciones surtidas durante la etapa precontractual que la sociedad Inversiones Dualda Ltda. autorizó la negociación del inmueble siempre y cuando se ejecutaran determinadas obras destinadas a mitigar las afectaciones que la construcción del embalse generaría sobre el predio remanente.

87. No obstante, de los documentos anteriores a la suscripción de la escritura pública no se evidencia una manifestación expresa e inequívoca por parte del Municipio en la que se acepten individualmente tales condiciones.

88. Por ello, para determinar la intención negocial debemos valorar integralmente el contenido del contrato finalmente celebrado y el comportamiento observado por las partes durante y con posterioridad al mismo.

89. En la escritura pública n.º 1624 del 23 de junio de 1993, numeral 7º se consignó que *“se hace necesario que el Municipio se comprometa a adelantar”* las obras allí descritas.

90. Mediante comunicación del 6 de octubre de 1994, la propia administración señaló *“condiciones aceptadas por el Municipio quedaron impresas en la escritura pública (...) generando así una obligación contractual esencial para el cumplimiento del contrato”*.

91. En oficio del 25 de noviembre de 1994, la entidad informó que contaba con planos y presupuesto para algunas de las obras y podía elaborar estimaciones para otras, lo que evidencia que adelantaba gestiones para su ejecución.

92. Posteriormente, al señalar en la comunicación del 16 de enero de 1996 que no existía rubro presupuestal para las vigencias de ese año y de 1995, no desconoció que las obras estuvieran previstas en la escritura, sino que argumentó una limitación presupuestal para su cumplimiento.

93. En ese contexto, aunque en la fase precontractual no se advierta una aceptación expresa por parte de la demandada de los términos propuestos por la sociedad, la suscripción del contrato y la conducta posterior de la entidad permiten concluir que la intención común fue incorporar tales condiciones al contenido obligacional del contrato.

94. Establecido lo anterior, cabe precisar que el artículo 1501 del Código Civil distingue, en todo contrato, las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza y las puramente accidentales⁶¹. Estas últimas se refieren a aquellas que

⁶⁰ Folio 90, cuaderno 2. Manifestó que *“en el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio para 1995 no existió Rubro Presupuestal para la ejecución de dichas obras (Casa, Tanque, Carretera, Puente, etc). Tampoco existe Rubro Presupuestal para tal fin en el Presupuesto de Rentas y Gastos para la Vigencia Fiscal de 1996”*.

⁶¹ *“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*



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

no le pertenecen esencial ni naturalmente y que se le agregan mediante estipulaciones especiales.

95. Las obras de adecuación pactadas no son elementos esenciales de la compraventa -cosa y precio-, ni se derivan de su naturaleza. En consecuencia, se trata de elementos accidentales que las partes acordaron en ejercicio de la autonomía de la voluntad para compensar las afectaciones directas a la porción de terreno que quedaba en propiedad de la vendedora, relativas al suministro de agua, la comunicación del bien con la vía principal y el traslado de obras existentes en el terreno a inundar y cuya cuantificación no se evidencia en los avalúos⁶².

96. De conformidad con lo previsto en los artículos 1602⁶³ y 1603⁶⁴ del Código Civil, su naturaleza accidental no las despoja de obligatoriedad, pues, incorporadas al negocio, integran la ley del contrato y vinculan a los contratantes de igual forma que sus demás elementos.

97. En línea, la Corte Constitucional precisa que el principio *pacta sunt servanda*⁶⁵ se proyecta sobre la totalidad del acuerdo, por lo que el contrato válidamente celebrado obliga a su cumplimiento de buena fe en todo cuanto le pertenece por definición, por la ley o por pacto expreso⁶⁶.

98. Bajo este entendimiento, el no realizar las obras pactadas en la escritura pública n.º 1624 del 23 de junio de 1993 configuró un incumplimiento imputable al Municipio, lo que habilita al demandante para pedir su compensación y la indemnización de perjuicios⁶⁷ siempre y cuando se encuentren debidamente acreditados.

99. La Sala observa que el demandante elevó, como pretensión consecuencial a la de incumplimiento, la de resolución del contrato en los términos del artículo 1546 del Código Civil⁶⁸. Esta pretensión no está llamada a prosperar.

100. La condición resolutoria tácita no se activa ante cualquier inejecución. Solo un incumplimiento grave, esencial o trascendente tiene la entidad suficiente para disolver el vínculo⁶⁹. Se trata de una falta de tal magnitud que mine la utilidad del

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”.

⁶² No existen elementos para establecer que el pacto de estas obras alteró el precio pactado por las partes porque el Municipio y la sociedad negociaron, desde el inicio, partiendo de la existencia de esas obras necesarias para compensar a la vendedora.

⁶³ “Artículo 1602. <Los contratos son ley para las partes>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

⁶⁴ “Artículo 1603. <Ejecución de buena fe>. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”.

⁶⁵ “Los pactos deben cumplirse”.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia T-309 de 2016.

⁶⁷ Hinestrosa, F., “Notas sobre la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones”, Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 36, enero junio 2019, pp. 5-25, doi: <https://doi.org/10.18601/01234366.n36.01>

⁶⁸ Código Civil. Artículo 1546. “ARTÍCULO 1546. <CONDICIÓN RESOLUTORIA TÁCITA>. En los contratos bilaterales va envuelta la condición resolutoria en caso de no cumplirse por uno de los contratantes lo pactado. Pero en tal caso podrá el otro contratante pedir a su arbitrio, o la resolución o el cumplimiento del contrato con indemnización de perjuicios”.

⁶⁹ Corte Suprema de Justicia, sentencia SC436-2023, M.P.: Francisco Ternera Barrios: “En tal virtud, el incumplimiento grave activa el efecto resolutorio del contrato. Desde esta perspectiva, los intereses contractuales satisfechos permiten evidenciar la utilidad que ha reportado la convención. De tal manera que la ejecución del contrato deja al descubierto el trayecto que las partes han recorrido en procura de su utilidad y la satisfacción de sus obligaciones. Y es aquí en donde, dependiendo del caso, se logra estimar si el incumplimiento puede ser calificado como resolutorio: la gravedad de la inejecución de la prestación se revela.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

negocio, pues admitir la resolución por infracciones menores contrariaría los principios de buena fe y de conservación del contrato.

101. En este caso, no se observa un incumplimiento de trascendencia tal que amerite la resolución del contrato, pues lo que se dejó de ejecutar correspondía a obligaciones o elementos accidentales. Las prestaciones esenciales del contrato de compraventa -entrega del bien y pago del precio- se ejecutaron de conformidad. Además, a pesar de que no se trataba de una obligación contractual, el Municipio construyó el embalse como una obra de interés público⁷⁰, lo que resta fuerza a una eventual resolución del contrato por la imposibilidad física de retornar las cosas al estado anterior a la celebración del negocio.

Análisis sobre los perjuicios solicitados por la parte demandante

a. La desvalorización del inmueble

102. En la sentencia de primera instancia no se abordó el estudio de los perjuicios reclamados por la desvalorización del predio, en la medida en que el *a quo* consideró que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del contrato, únicamente procedían las restituciones mutuas. Sin embargo, ante la revocatoria de la nulidad absoluta, comoquiera que el apelante insistió en el reconocimiento de ese concepto, la Sala lo analizará.

103. En el proceso se practicó un primer dictamen pericial, rendido por los ingenieros Ana Tulia Mendieta Cepeda y Raúl Botero Rivera⁷¹, con el objeto de “calcular los perjuicios económicos causados”⁷² a la sociedad. En su contradicción⁷³ se decretó y practicó una nueva pericia, realizada por la economista Gladys Pacheco Ríos⁷⁴.

104. En consecuencia, se dará aplicación al inciso 2° del artículo 241 del Código de Procedimiento Civil, según el cual “[s]i se *hubiere practicado un segundo dictamen, éste no sustituirá al primero, pero se estimará conjuntamente con él (...)*”.

105. Frente a la desvalorización del inmueble, el dictamen rendido por los ingenieros Ana Tulia Mendieta y Raúl Botero Rivera concluyó que la diferencia entre los valores promedio antes y después de la venta del lote “La Mancilla”⁷⁵ era de \$640.271 por hectárea, por lo que respecto de las 41,57 hectáreas que permanecieron en propiedad de la sociedad, los peritos estimaron una pérdida total de \$26’616.065 a junio de 1993.

El juez tendrá que inferir, con los elementos del pleito, si ese incumplimiento es esencial o grave, y en dado caso declarará la resolución. Al respecto, esta Corte ha señalado: «[e]n rigor jurídico es verdad que en los procesos en que se pide la resolución de un contrato bilateral por incumplimiento del demandado, es deber inexcusable del Juez, para que su fallo resulte equitativo, detenerse sobre el requisito de la importancia que la ley requiere para que el incumplimiento invocado dé asidero a la pretensión deducida; en justicia el contrato no se podrá resolver si el incumplimiento de una de las partes contratantes tiene muy escasa importancia en atención al interés de la otra». De tal suerte que es al juez a quien que le corresponde ejercer su labor determinando la trascendencia del incumplimiento”.

⁷⁰ Folios 529 a 553, cuaderno 1.

⁷¹ Folios 1 a 46, cuaderno 3. La pericia fue rendida el 28 de agosto de 2002 (folio 169, cuaderno 1), por lo que no se encontraba vigente el artículo 24 de la Ley 794 de 2003, que modificó el artículo 234 del Código de Procedimiento Civil, y estableció que todo dictamen se practicaría por un solo experto.

⁷² Folio 1, cuaderno 3.

⁷³ Folios 187 a 190, cuaderno 1.

⁷⁴ Folios 1 a 41, cuaderno 4.

⁷⁵ Porción de terreno adquirida por el municipio de Facatativá.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

106. La conclusión anterior no puede ser acogida por la Sala. Si bien los peritos manifestaron que emplearían el método comparativo, en el dictamen no se desarrolló la forma en que fue aplicado, ni se identificaron los precios utilizados como referencia.

107. Aunque se observa que se aportaron avisos de prensa sobre la venta de diversos inmuebles, en el cuerpo del dictamen no se explicó el criterio de selección de esos referentes, ni la manera en que fueron analizados y utilizados para obtener el valor estimado.

108. Adicional a ello, el informe pericial no tuvo en cuenta las normas técnicas sobre avalúos de bienes inmuebles contenidas en la Resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, vigente para la época en que se practicó la prueba, que establece los criterios y métodos técnicos para la elaboración de este tipo de valoraciones.

109. En concreto, el artículo 1° de dicha resolución define el método de comparación o de mercado como *“la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial”*. El dictamen no desarrolla ese ejercicio de clasificación, análisis e interpretación.

110. Adicionalmente, se observa que los peritos asignaron un valor diferenciado por hectárea según la topografía del terreno, distinguiendo entre áreas escabrosas, onduladas y planas. A junio de 1993, fijaron un valor de 7'000.000 para las primeras, 9'000.000 para las segundas y 12'500.000 para las terceras.

111. Sin embargo, al calcular el valor del predio después de la venta parcial, mantuvieron inalterados esos mismos valores unitarios por hectárea. La disminución del valor total obedeció exclusivamente a la reducción del área de terreno plano, que pasó de 12,29 hectáreas a 4,36. Por lo tanto, la variación en el monto global no derivó de una disminución en el precio por hectárea, sino de la menor extensión del inmueble, circunstancia natural tras la enajenación de 7,9 hectáreas.

112. Para la Sala, el dictamen pericial no cumple con las exigencias que el ordenamiento jurídico impone a este medio de prueba en general y, de manera específica, a los avalúos de bienes inmuebles porque carece de la fundamentación técnica necesaria para respaldar sus conclusiones.

113. Por su parte, la pericia adelantada por la economista Gladys Pacheco Ríos hizo referencia a la alegada desvalorización del bien por la no construcción de las diferentes obras pactadas. Allí, se indicó que *“la medición del impacto valorización/desvalorización no es cuantificable por cuanto no afectó ni positiva ni negativamente al valor comercial del precio, no se realiza el cálculo por no contar con los fundamentos económicos para el mismo”*⁷⁶.

114. De acuerdo con lo anterior, no se acreditó que la no construcción de las

⁷⁶ Conclusión que obra a folio 8 y se reitera hasta el folio 32 del cuaderno 4.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

obras afectara el valor del predio, por lo que no se configura el daño reclamado por este concepto.

b. El lucro cesante por el proyecto de parcelación

115. En primer lugar, la suspensión del proyecto de parcelación fue una decisión unilateral de la sociedad, según su propio dicho en la demanda, por lo que no existe un nexo de causalidad que permita imputarla al Municipio.

116. En todo caso, de acuerdo con la jurisprudencia unificada y reiterada de esta Corporación, el lucro cesante es la ganancia frustrada o provecho económico que deja de reportarse y que, de no producirse el daño, habría ingresado en el patrimonio del afectado.

117. Los perjuicios deben ser ciertos y no pueden ser eventuales o hipotéticos para que proceda su indemnización⁷⁷.

118. En este caso, no se acreditó el daño reclamado. En el primer dictamen pericial, rendido por los ingenieros Ana Tulia Mendieta y Raúl Botero Rivera, se indica expresamente que del proyecto de parcelación solo se adelantó la fase preliminar porque no se hicieron los trámites requeridos por la Gobernación de Cundinamarca para el desarrollo de parcelaciones rurales⁷⁸.

119. En ese sentido, cuantificó los gastos en los que incurrió la demandante por concepto de investigación y solicitud de información, erogaciones que no fueron reclamadas en las pretensiones de la demanda, que se circunscribieron a los perjuicios *“causados por la suspensión del proyecto de parcelación (...) representados en las utilidades o ganancias dejadas de percibir por la imposibilidad de adelantar la venta de las parcelas”*⁷⁹.

120. Ahora bien, en el dictamen rendido por la economista Gladys Pacheco Ríos⁸⁰, se calculó el valor del lucro cesante reclamado con fundamento en (i) un avalúo comercial del predio realizado en 1996 y (ii) un estudio de factibilidad de parcelación, presupuesto estimado del proyecto y cálculo de la utilidad. Ambos documentos fueron realizados por la “Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A” y aportados como anexos de la pericia.

121. El avalúo comercial del predio no es soporte de un daño cierto por la suspensión del proyecto de parcelación, pues se limita a acreditar cuánto valía el bien en el mercado para una fecha determinada. Por su parte, en el referido estudio de factibilidad se indica que éste *“se elaboró basados en los datos del mercado inmobiliario, índices de CAMACOL, tarifas vigentes de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y tarifas de las empresas públicas de Bogotá”*, pero no proporciona un análisis del estado de avance real del proyecto antes de su interrupción.

122. A partir de la valoración conjunta de las pruebas documentales, los hechos

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de julio de 2019, radicado n.º 44572, C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de julio de 2019, radicado n.º 44572, C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2020, radicado n.º 57846, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

⁷⁸ Folio 10, cuaderno 3.

⁷⁹ Folio 44, cuaderno 1.

⁸⁰ Folios 1 a 41, cuaderno 4.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

narrados en la demanda y el dictamen de los ingenieros Ana Tulia Mendieta y Raúl Botero Rivera, se evidencia que la parcelación se encontraba en una fase preliminar.

123. En el expediente obra la Resolución 5701 del 29 de noviembre de 1988 de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos de Bogotá, Ubaté y Suárez⁸¹, en la que se declaró que la localización propuesta para llevar a cabo el proyecto cumplía con las normas de zonificación.

124. En el mismo acto, la CAR manifestó que *“ejecutoriada la presente providencia se iniciará el trámite encaminado a resolver las solicitudes de concesión de aguas y vertimientos”*⁸². Luego, en resolución n.º 2550 del 1 de junio de 1990, aceptó el reglamento de copropiedad de la parcelación. Sin embargo, no obra prueba de que se expidieron las autorizaciones de concesión de aguas y vertimientos o que se adelantaran gestiones para ejecutar efectivamente el proyecto, lo que permite concluir que se trataba de una mera expectativa.

125. Finalmente, frente al dictamen pericial, cabe precisar que la jurisprudencia ha fijado criterios para que este tenga eficacia probatoria, dentro de los cuales está que el informe contenga conceptos propios del experto y no de otras personas, por autorizadas que sean⁸³. En este caso, la economista Gladys Pacheco Ríos únicamente tomó los datos suministrados por la “Fiduciaria Cáceres y Ferro S.A.” sin establecer -ni siquiera de forma sumaria- la idoneidad de esta información o una apreciación personal sobre ella.

126. En ese sentido, no está probado el daño reclamado por este concepto.

c. El costo de las obras pactadas. Tanque de agua, casa del obrero, puente, carretera, cerca y traslado de redes eléctricas y telefónicas.

127. En primer término, debe reiterarse que el incumplimiento de una obligación contractual faculta al acreedor para perseguir su satisfacción en su equivalente económico.

128. En el presente caso, se acreditó que el municipio de Facatativá no ejecutó la totalidad de las obras a las que se comprometió, lo que habilita a la parte acreedora para reclamar el valor correspondiente, con independencia de que dichas obras hubiesen sido realizadas o no por su cuenta.

129. Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que *“la certeza de los perjuicios cuya reparación se pretende no se restringe al hecho de haberse erogado efectivamente un determinado valor por parte del afectado con el fin de superar los efectos nocivos del incumplimiento de su contraparte (daño emergente consolidado), pues, también existe la posibilidad de indemnizar el daño emergente futuro, siempre que este aparezca plenamente demostrada su causación y relación causal con el incumplimiento”*.

130. En el proceso se acreditaron las erogaciones correspondientes a la

⁸¹ Folios 21 a 23, cuaderno 1.

⁸² Folio 22, cuaderno 1.

⁸³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2020, radicado n.º 57846, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

construcción de la casa del obrero y al traslado de redes eléctricas, con las siguientes pruebas:

131. Contrato de “*construcción de una casa*” suscrito el 16 de septiembre de 1996 entre la sociedad y el señor Pedro Martínez, autenticado en la Notaría Primera del Círculo de Facatativá, por un valor de 10’800.000 y sus comprobantes de egreso⁸⁴.

132. Frente al presupuesto para la construcción de la casa del obrero, la experticia practicada por la economista Gladys Pacheco Ríos señaló que tuvo un valor de \$10’800.000 en el año 1996, con fundamento en el contrato suscrito entre la sociedad y el señor Pedro Martínez para “*trasladar el transformador instalado en la finca EL CARMEN (...) del lugar donde se encuentra actualmente en un poste de madera en el costado oriental de la laguna, a un poste en concreto, localizado en el lado opuesto de la laguna*”⁸⁵, celebrado el 29 de octubre de 1996 entre la demandante y el señor Ernesto A. Poveda por la suma de 3’485.000, autenticado en la Notaría Primera del Círculo de Facatativá, con sus comprobantes de egreso⁸⁶.

133. Estos valores y documentos fueron tenidos en cuenta en la experticia de la profesional Gladys Pacheco Ríos para señalar que el costo del traslado de redes eléctricas ascendía a la suma de 3’485.000⁸⁷.

134. En consecuencia, se reconocerá a favor de la sociedad demandante el valor de la construcción de la casa del obrero y del traslado de las redes eléctricas, por la suma total de \$14’285.000, que se actualizará desde la fecha de cada erogación hasta la de esta providencia.

135. Respecto de las demás obras, la pericia adelantada por la economista Gladys Pacheco Ríos tampoco ofrece certeza sobre el valor de las obras correspondientes a: (i) el tanque de agua; (ii) la carretera de acceso; (iii) el puente; y (iv) el traslado de redes telefónicas.

136. La suma correspondiente al tanque de agua se cuantificó en \$16’762.843 para el año 1994 con fundamento en un presupuesto elaborado por la Secretaría de Obras Públicas de Facatativá -sin fecha- denominado “*diseño estructural tanque almacenamiento Mancilla*”⁸⁸ cuyas especificaciones aparecen relacionadas así: “*volumen efectivo: 113.73 M3; medidas: 6.9 X 5.4 X 3.9 M; espesor paredes: 20cm*” y contiene ítems como “*placa base en concreto e: 20m2*”, “*muros en concreto e: 20m2*” y celaduría diurna y nocturna.

137. Dicho presupuesto no tiene fecha de elaboración y la información técnica que contiene no permite tener certeza de si el presupuesto puede trasladarse, sin más análisis, al tanque de almacenamiento con capacidad de 108m³ que se pactó en la escritura pública, como lo hizo la perito.

138. En cuanto al valor del puente, que se estimó en \$8’108.320 para el año 1994, la perito tomó como referencia una evaluación económica elaborada por el ingeniero

⁸⁴ Folios 101 a 105 y 109, cuaderno 2.

⁸⁵ Folio 106, cuaderno 2.

⁸⁶ Folios 111 a 114, cuaderno 2.

⁸⁷ Folios 111 a 114, cuaderno 2.

⁸⁸ Folio 81, cuaderno 3.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

civil Samuel Peña Mejía⁸⁹. No obstante, en el expediente no se acreditan sus calidades profesionales ni su idoneidad para elaborar el presupuesto que sirvió de fundamento a dicha estimación.

139. Una situación similar se advierte respecto de la carretera, cuyo valor estimado en \$122'976.000 fue proyectado con fundamento en un presupuesto elaborado por la firma BRADFORD Y RODRÍGUEZ LTDA. INGENIEROS CONTRATISTAS el 6 de mayo de 1996⁹⁰. No obra en el expediente información que permita verificar la existencia, objeto social, experiencia o idoneidad técnica de dicha sociedad para la elaboración del presupuesto. Tampoco se allegaron los soportes de las cotizaciones ni el sustento de los precios unitarios adoptados.

140. Por último, en el peritaje se afirmó que no era posible cuantificar el traslado de redes telefónicas porque el contrato celebrado entre la demandante y el señor Ernesto A. Poveda por la suma de 3'485.000 para *“trasladar el transformador instalado en la finca EL CARMEN (...)”*⁹¹ solo versó sobre las redes eléctricas.

141. Finalmente, no es posible acceder al argumento de la apelación de que se deben reconocer los valores fijados en la sentencia del 3 de noviembre de 2004⁹² del Tribunal Administrativo de Cundinamarca porque dicha providencia fue declarada nula por el Consejo de Estado en auto del 15 de agosto de 2017⁹³. En síntesis, a pesar de estar acreditado el incumplimiento por parte del Municipio, en el expediente solo obran medios de convicción idóneos para liquidar el monto de la indemnización correspondiente a (i) la casa del obrero y (ii) el traslado de las redes eléctricas. Por lo tanto, se condenará en concreto por estos conceptos.

142. Se precisa que no se reconocerá el valor de la cerca porque en el acta de inspección judicial con peritos se manifestó que *“las cercas fueron construidas por el Municipio en postes de concreto con 3 hilos de alambre de púas”*⁹⁴.

143. Ahora bien, como la condena en abstracto es excepcional, la Sala solo acude a ella cuando está probado el daño y el perjuicio, pero las pruebas allegadas al proceso no permiten cuantificar su monto. Ese es el caso de los valores por (i) el tanque de agua; (ii) la carretera de acceso; (iii) el puente; y (iv) el traslado de redes telefónicas, cuyo valor se determinará en abstracto.

144. Frente a la condena en concreto, se actualizarán los valores acreditados desde la fecha de su erogación efectiva hasta la fecha de expedición de esta sentencia.

145. No se reconocerá interés alguno, en atención a la naturaleza de la obligación incumplida. El Municipio asumió una obligación de hacer consistente en la ejecución de unas obras de modo que, ante su inobservancia, la demandante quedaba facultada para reclamar el equivalente pecuniario de aquello que dejó de recibir. Tal situación supone que la deuda solo adquirió carácter líquido con esta providencia, que fija la suma a cargo de la entidad. Antes de este momento, no existía una

⁸⁹ Folios 64 a 69, cuaderno 4.

⁹⁰ Folios 48 a 50, cuaderno 4.

⁹¹ Folio 106, cuaderno 2.

⁹² Folios 255 a 275, cuaderno principal 1. Allí se reconocieron los perjuicios por desvalorización del inmueble y por la construcción de la casa del obrero.

⁹³ Folios 576 a 585, cuaderno principal 1.

⁹⁴ Folio 225, cuaderno 2.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

cantidad de dinero determinada sobre la cuál pudieran causarse intereses.

146. Los intereses previstos en el artículo 1617 del Código Civil se conciben para la mora en las obligaciones dinerarias, esto es, para el retardo en el pago de una suma de dinero o en otro tipo de obligaciones, siempre que se hubieren pactado expresamente. Como la obligación desatendida por la demandada no tuvo esa naturaleza, no es posible afirmar un estado de mora anterior a la determinación adoptada en esta providencia.

147. Por sustracción de materia, no se accede a los intereses comerciales solicitados, conclusión que se refuerza si se advierte que la enajenación del inmueble obedeció a razones de utilidad pública y no se enmarcó en una actividad mercantil que habilitara su reconocimiento.

148. Tampoco se accede a liquidar intereses a una tasa compuesta, pues el Código Civil, en sus artículos 1617 y 2235, prohíbe de manera expresa la figura del anatocismo.

149. Así las cosas, el último comprobante de egreso de la casa del obrero permite identificar el valor de esa obra para el 14 de noviembre de 1996⁹⁵.

150. La actualización arroja:

$$\begin{aligned} \text{VA} &= 10'800.000 * \frac{159,53 \text{ (IPC junio de 2026)}}{48,79 \text{ (IPC noviembre de 1996)}} \\ \text{VA} &= \$35'313.056 \end{aligned}$$

151. Por su parte, el costo del traslado de las redes eléctricas fue de 3'485.000 para el 6 de diciembre de 1996⁹⁶.

152. La actualización arroja:

$$\begin{aligned} \text{VA} &= 3'485.000 * \frac{159,53 \text{ (IPC junio de 2026)}}{49,29 \text{ (IPC diciembre de 1996)}} \\ \text{VA} &= \$11'279.409. \end{aligned}$$

153. En consecuencia, el valor total a reconocer por la casa del obrero y el traslado de redes eléctrica es de \$46.592.465.

154. Las cantidades líquidas reconocidas en esta sentencia devengarán intereses comerciales durante los seis meses siguientes a su ejecutoria e intereses moratorios después de ese término, conforme al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

155. La cuantía de las demás obras (el tanque de agua; la carretera de acceso; el puente; y el traslado de redes telefónicas) deberá determinarse en un incidente de liquidación de perjuicios que adelantará el tribunal de primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo, en el que se incluirá un dictamen pericial que deberá tener en

⁹⁵ Folio 109, cuaderno 2.

⁹⁶ Folio 114, cuaderno 2.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

cuenta, además de las pruebas existentes en este expediente, los siguientes parámetros:

i) **Objeto:** El incidente tiene por único fin fijar el valor de las obras correspondientes al tanque de agua, la carretera de acceso, el puente y el traslado de las redes telefónicas, que el Municipio debió ejecutar a favor de la demandante en virtud del numeral 7.º de las manifestaciones de la escritura pública n.º 1624 del 23 de junio de 1993, calculado para el momento en que debieron construirse. El perito se limitará a cuantificar esas obras; no se pronunciará sobre la existencia del incumplimiento ni incorporará perjuicios distintos de los reconocidos en esta sentencia.

ii) **Especificaciones vinculantes.** El valor se calculará con sujeción estricta a lo pactado:

“a) Construcción de la carretera que reemplazará la actual existente como única entrada a la finca por el Costado Norte del embalse con un ancho mínimo de 6 metros con todas las obras complementarias como cunetas, alcantarillas y obras de arte, terminada en asfalto en toda su extensión hasta la puerta de la casa principal de la Finca el Carmen, b) Construcción del puente sobre la Quebrada Mancilla en concreto reforzado con hierro capacidad para vehículos pesados como el actualmente existente que ha de reemplazar, c) Construcción de un Tanque de Almacenamiento de Agua en la parte más alta de la Finca en concreto reforzado con hierro con una capacidad mínima de 108 metros cúbicos (...) e) El comprador trasladará a su costo las redes (...) telefónicas que sirven a la Finca de la vendedora, con sus respectivos aparados y que sean necesarios mover, sin causar discontinuidad en el servicio (...)”⁹⁷

iii) El ancho mínimo de seis metros y el acabado en asfalto para la carretera, el concreto reforzado para el puente, la capacidad para vehículos pesados y la capacidad mínima de 108 metros cúbicos del tanque constituyen el estándar técnico al que debe ceñirse el avalúo.

iv) El valor del carreteable y del puente sobre la quebrada se calculará sobre las obras estrictamente necesarias para que el predio de la vendedora acceda a la vía más cercana y no quede incomunicado, con exclusión de las obras meramente decorativas

v) **Marco temporal y actualización.** El perito determinará el costo de las obras a precios del 16 de enero de 1996 —fecha en que el Municipio incurrió en incumplimiento— y lo actualizará con el índice de precios al consumidor hasta la fecha de la providencia que apruebe la liquidación, según la fórmula: valor actualizado = valor histórico × (IPC final ÷ IPC inicial).

vi) **Composición del avalúo:** El cálculo partirá de los precios de mercado vigentes en enero de 1996 y solo tendrá en cuenta costos directos, con exclusión de administración, imprevistos y utilidad⁹⁸.

⁹⁷ Folios 64 a 65, cuaderno 2.

⁹⁸ El avalúo se limita a los costos directos de construcción porque el objeto de esta liquidación no es fijar el precio de un contrato de obra, sino cuantificar el daño emergente derivado de los trabajos que el Municipio debió



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

vii) **Intereses.** Sobre el valor actualizado no se reconocerán intereses por las mismas consideraciones expuestas sobre la naturaleza de estas obligaciones.

viii) **Límite:** La suma que resulte de la liquidación no podrá exceder el valor pretendido en la demanda por este concepto, debidamente actualizado.

ix) El dictamen lo rendirá un ingeniero civil o arquitecto con experiencia en obras de infraestructura y se someterá a contradicción de las partes.

156. Como la certeza de estas obligaciones y su incumplimiento fueron declarados en esta providencia, no se reconocerán intereses, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 177 del CCA.

157. De conformidad con el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, los intereses moratorios posteriores a la sentencia empezarán a causarse una vez ejecutoriado el auto que resuelva el incidente de liquidación de perjuicios. Estos serán liquidados según lo previsto en el artículo 884 del Código de Comercio⁹⁹.

Condena en costas

158. Para el momento de presentación de la demanda, se encontraba vigente el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, el juez debe tener en cuenta la conducta asumida por las partes para decidir sobre la condena en costas a la parte vencida en el proceso.

159. En el presente asunto no hay lugar a imponer condena en costas porque el demandante no resultó vencido y porque no se observa temeridad o mala fe en su conducta. Las pretensiones relacionadas con el incumplimiento contractual prosperaron.

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 21 de agosto de 2019, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de caducidad frente a la pretensión de nulidad del contrato de compraventa contenido en la escritura pública n.º 1624 del 23 de junio de 1993.

TERCERO: DECLARAR que el municipio de Facatativá incumplió las obligaciones pactadas en la escritura pública n.º 1624 del 23 de junio de 1993, celebrado con la

ejecutar y omitió. El AIU es una estructura de costos indirectos concebida para remunerar al contratista en la ejecución de un contrato estatal: la administración retribuye su aparato empresarial; los imprevistos le trasladan un alea contractual; y la utilidad constituye su margen de ganancia. Ninguno de tales componentes expresa el valor intrínseco de las obras ni corresponde a la naturaleza de lo que aquí se repara, esto es, la afectación patrimonial padecida por la demandante y no la contraprestación de quien edifica a título oneroso.

⁹⁹ “Según el artículo 177 del CCA -teniendo en cuenta los apartes que fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-188 de 1999-, los intereses moratorios se devengan desde la ejecutoria de la sentencia, salvo que en esta se señale un plazo para realizar el pago, evento en el cual, en ese lapso, se generarán intereses comerciales. De igual forma, dado que este código no establece una tasa para su cómputo, resulta necesario acudir a lo previsto en el artículo 884 del Código de Comercio, que dispone que cuando no existe convenio sobre el interés, este será el bancario corriente y el moratorio equivaldrá a una y media veces aquella tasa” (se resalta). Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de febrero de 2025, radicado n.º 70467, C.P.: Fernando Alexei Pardo Flórez.



Radicación: 25000-23-26-000-1997-15344-02 (66208)
Demandante: Inversiones Dualda Ltda.
Demandado: Municipio de Facatativá
Referencia: Controversias contractuales (Decreto 01 de 1984)

sociedad Inversiones Dualda Ltda.

CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** al municipio de Facatativá a pagar a los señores Ciro Eduardo Dueñas Perilla y Leonor Aldana de Dueñas la suma de CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$46'411.387) correspondiente al valor actualizado de la casa del obrero y el traslado de redes eléctricas.

QUINTO: CONDENAR EN ABSTRACTO al municipio de Facatativá a pagar a los señores Ciro Eduardo Dueñas Perilla y Leonor Aldana de Dueñas, sucesores procesales de la sociedad Inversiones Dualda Ltda., la suma correspondiente al valor del tanque de agua, la carretera de acceso, el puente y el traslado de redes telefónicas conforme a lo que se establezca mediante el incidente de regulación de perjuicios que promueva la parte interesada bajo los parámetros establecidos en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: Sin condena en costas.

OCTAVO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Ausente con permiso
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: esta providencia fue suscrita 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 link <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

