

ACCION CONTRACTUAL - Proceso de doble instancia / PROCESO DE DOBLE INSTANCIA - Competencia del Consejo de Estado / RESCISION DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA - Acción contractual. Competencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Reiteración jurisprudencial

Mediante el presente proceso se persigue la rescisión del contrato de compraventa celebrado entre el demandante y el Incora a través de la escritura pública 3.322 del 18 de noviembre de 1992, otorgada en la Notaria 1ª de Popayán, por haberse configurado, presuntamente, lesión enorme en la determinación de su precio. No hay duda que corresponde a esta Sala decidir el recurso de apelación dado que la providencia recurrida fue proferida en un proceso de doble instancia, pues la cuantía del proceso, se estimó en más de \$ 200.000.000, mientras que el monto exigido para el año 1995, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de controversias contractuales tuviera vocación de segunda instancia era de \$ 13.460.000. De otra parte la Sala es igualmente competente para conocer del presente proceso, conforme a lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 87 ibídem, porque si bien es cierto que, aunque en la demanda no se precisa con claridad cuál es la acción impetrada, pues se hace referencia a una “demanda ordinaria”, del contexto de la misma, resulta claro que aquella fue instaurada en ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales, dadas las pretensiones formuladas en la demanda, mediante las cuales se cuestiona un contrato de compraventa de bien inmueble celebrado por el Incora, con el objeto de adquirir un inmueble rural en desarrollo de los fines perseguidos por las Leyes 135 de 1961, 30 de 1988 y 160 de 1994. En oportunidades anteriores y en asuntos encaminados a obtener la rescisión del contrato de compraventa de inmuebles por lesión enorme, la Sala ha admitido su competencia, como también ha precisado sin lugar a equívocos que la acción procedente es la contractual.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 87 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 129

ACCION CONTRACTUAL - Caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION - Contrato de compraventa / CADUCIDAD DE LA ACCION EN UN CONTRATO DE COMPRAVENTA DE INMUEBLE - Se contabiliza a partir del momento en que se registra el contrato de compraventa en la oficina de instrumentos públicos / CADUCIDAD DE LA ACCION - Término. Cómputo / CADUCIDAD DE LA ACCION - Dos años

El Código Contencioso Administrativo dispone en el artículo 136, en la forma en que fue modificado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989, norma procesal vigente tanto al momento de celebración del contrato de compraventa en referencia, como en el momento en que empezaron a correr los términos para el ejercicio de la acción, prescribía lo siguiente: “ART. 136: Caducidad de las acciones. “(...) Las relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirven de fundamento”. (...) la rescisión por lesión enorme, cuando una de las partes del negocio jurídico de compraventa de inmueble es una entidad del Estado, la demanda debe encausarse mediante la acción contractual prevista en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo. (...) la Sala reafirma el criterio de que por regla general, en los contratos estatales para el ejercicio de la acción rescisoria por lesión enorme no se aplica el término de cuatro (4) años, establecido en el artículo 1954 del Código Civil, sino el de caducidad de dos (2) años consagrado en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. (...) Por lo tanto el cómputo del término de caducidad de la acción incoada (2 años) señalados en el artículo 136 del C.C.A.,

para las acciones de controversias contractuales, empezó a correr el 21 de noviembre de 1992, día siguiente al de la fecha en que se hace la inscripción en el registro del contrato de compraventa contenido en la escritura pública nº 3322 de noviembre 16 de 1992; luego el término de caducidad vencía el 21 de noviembre de 1994 y dado que el actor presentó la demanda el 8 de septiembre de 1995, para dicha fecha la acción estaba más que caducada.

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 1954 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / DECRETO 2304 DE 1989 - ARTICULO 23

NOTA DE RELATORIA: Con aclaración de voto de los doctores Enrique Gil Botero y Jaime Orlando Santofimio Gamboa

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012)

Radicación número: 19001-23-31-000-1995-01007-01(20813)

Actor: CESAR OBANDO VELASCO

Demandado: INSTITUTO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA-

Referencia: ACCION CONTRACTUAL

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia de 14 de febrero de 2001 proferida por el Tribunal Administrativo Sala de Descongestión Sede Cali, en la que se declaró probada la excepción de caducidad de la acción y se negaron las pretensiones de la demanda.

I. Antecedentes

1. Mediante demanda presentada el 8 de septiembre de 1995, el señor Cesar Obando Velasco, por intermedio de apoderado solicitó se declarara **la rescisión por lesión enorme** del contrato de compraventa del inmueble rural denominado "El Higuierón" celebrado entre el demandante, en su condición de vendedor y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora, en su calidad de comprador,

contenido en la escritura pública nº 3.322 del 18 de noviembre de 1992 otorgada en la Notaria 1ª de Popayán y que, como consecuencia de tal declaración, se condene al Incora para que dentro de un término de cinco (5) días, ejerza la opción consagrada en el artículo 1948 del Código Civil, y que por lo tanto escoja entre: a) completar el precio del inmueble en valor constante a la fecha de la devolución (indexación), más los intereses comerciales certificados por la Superintendencia Bancaria; o b) restituir el fundo a los demandantes y a estos a devolver el precio recibido. Que en caso de que dentro del término antes señalado el Incora guarde silencio, se le condene al pago del saldo del precio en valor constante y con los intereses comerciales y se condene al pago de los frutos del inmueble, calculados para el caso presente en el valor de los intereses comerciales sobre el precio comercial del inmueble¹.

2. Como fundamentos fácticos de sus pretensiones, se sintetizan los siguientes:

2.1. Como consecuencia del deterioro del orden público en la zona del municipio del Tambo Cauca el señor Cesar Obando Velasco ofreció en venta al Incora el predio rural denominado el "Higuerón".

2.2. Que la situación de deterioro del orden público en la citada zona, implicó una baja sustancial en el precio de la tierra de la región, pues nadie quería comprarlas y fue así como la referida oferta fue aceptada por el Incora y ella se concretó por medio de la escritura pública nº 3.322 del 18 de noviembre de 1992 de la Notaria 1ª de Popayán, a través de la cual el señor Cesar Obando Velasco le vendió al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "Incora", el predio rural denominado "El Higuerón", con una extensión de 92 hectáreas con 2.250 M2, junto con sus mejoras, siembras, bosques y anexidades, ubicadas en la zona rural del municipio de el Tambo Cauca, cuyos linderos aparecen relacionados en el hecho 1º del escrito de demanda².

¹ Fls 122 y 123. C. 1.

² Fls 123 a 126, ib.

2.3. Que el referido contrato fue debidamente registrado al folio de matrícula inmobiliaria nº 120-0019473 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circuito de Popayán, el 20 de noviembre de 1992.

2.4. Que el precio pagado por el Incora al vendedor Cesar Obando Velasco, fue el avalúo establecido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el cual avalúo el predio "El Higuero", en la suma de \$ 69'903.000.00, discriminados así: valor de la tierra sin ninguna mejora a \$ 28'681.975; valor de las mejoras de la tierra (cercos, carretables etc) \$ 6'363.525; valor de elementos permanentes (plantaciones de café y pinos) \$ 30'738,750; valor construcciones \$ 2.000.000 y valor de anexos e instalaciones \$ 2'119.000.

2.5. Que este precio es muy inferior al justo precio y da lugar a **lesión enorme**, y rompió el equilibrio de las cargas públicas frente a la ley. Que conforme al concepto técnico emitido por el Ingeniero Agrónomo, doctor Carlos A. Bastidas Rosero, perito evaluador inscrito ante el Tribunal, concepto realizado con la asesoría de un Ingeniero Forestal, el valor del predio "El Higuero", para la fecha de la venta al Incora (año 1992) era de \$ 197'829.500 pesos.

2.6. Que para el 30 de diciembre de 1992, el Incora compró un conjunto de lotes conocidos como "Hato Nuevo" por valor de \$ 770'010.600 y según el avalúo No 9379 efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el valor por hectárea de tierra, sin ninguna mejora, en la misma zona, era de \$ 1'375.000; sin embargo al demandante se le pagó por hectárea de tierra sin ninguna mejora a la suma de \$ 311.000.

2.7. En consecuencia, es evidente que el precio pagado por el predio "El Higuero" "es irrito, comparado con los mismos precios que pagó el Incora por predios con la misma destinación económica (café y ganados) en la misma región geográfica, situación de la que se enriqueció ilegítimamente el Incora al comprarle

el predio a menos precio, rompiendo por esto mismo la igualdad y el equilibrio de las cargas públicas frente a la ley, y causando además una lesión enorme”³.

3. La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo del Cauca mediante auto de 15 de noviembre de 1995⁴. Tal providencia fue notificada al Ministerio Público el 14 de diciembre de 1995⁵ y al Incora el 22 de enero de 1996⁶.

3.1. El 27 de noviembre de 1995, la parte demandante corrige o aclara la demanda⁷ y mediante auto de 22 de marzo de 1996⁸, el Tribunal de instancia admite la corrección de la misma; providencia que fue notificada al Ministerio Público y al Incora el 4 de junio de 1996⁹⁻¹⁰.

3.2. Dentro de la oportunidad legal, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA - contestó la demanda para oponerse a las pretensiones por considerar que dentro de sus funciones cumplía el objetivo señalado por la ley agraria, cual era de solucionar el problema social de campesinos e indígenas sin tierra y que la ley 135 de 1961 con las modificaciones que le introdujo la ley 30 de 1998, eran normas de orden público y establecían el trámite de adquisición de los predios. Que para la adquisición del predio del “Higuerón”, “se cumplió en forma fiel y total el trámite señalado en la ley sin que pueda decirse la violación siquiera de una coma. El proceso de adquisición de predios se encuentra reglado y el Instituto en ningún momento puede violar dicha reglamentación”.

Afirma que el avalúo del predio “El Higuerón” se efectuó de conformidad con la ley y con el cumplimiento de todos sus trámites. Que el artículo 58 de la ley 135 de 1961 modificado por la ley 30 de 1988, establecía el procedimiento de enajenación voluntaria y fijaba que el Instituto debía pagar el valor que arroja el avalúo comercial de los peritos del IGAC. Esta norma no permitía que se pagase un peso más en la adquisición de los predios para reforma agraria, “pues el avalúo de cada

³ Fls 126 a 130, ib.

⁴ Fls 148 y 149, ib.

⁵ Fl 154, ib.

⁶ Fl 155, ib.

⁷ Fls 151 a 153, ib.

⁸ Fls 188 y 189, ib.

⁹ Fl 192, ib.

¹⁰ Fl 191, ib.

predio, es único por las condiciones intrínsecas y extrínsecas del mismo. De donde se deduce que el avalúo es individual, único e irrepetible, así como no existe la posibilidad de encontrar siquiera las gotas de agua iguales.”

Propuso como excepciones las que denominó: i).- Legalidad de la adquisición; ii).- Avalúo de conformidad con la ley y con el cumplimiento de todos sus trámites; iii) Preclusión de las oportunidades para reclamar el avalúo; iv).- Caducidad de la acción; v).- Improcedencia de la rescisión por disposición del bien y vi).- Extinción de la acción de lesión enorme¹¹.

4. Concluida la etapa probatoria iniciada por auto de 23 de septiembre de 1996¹², se dio traslado a las partes para alegar de conclusión por auto de 10 de mayo de 1999¹³, término durante el cual el Incora reiteró los argumentos presentados en la contestación de la demanda.¹⁴

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

II. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo, Sala de Descongestión, Sede Cali, mediante sentencia de 14 de febrero de 2001, declaró probada la excepción de caducidad de la acción y negó las pretensiones de la demanda al considerar que “(...) El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998 que en su artículo 44 determina la caducidad de las acciones así: (...) la Sala debe limitarse a la acción impetrada en el caso en estudio, esto es la relativa a los contratos”.

¹¹ Fls 158 a 161, ib.

¹² Fls 200 a 204, ib.

¹³ Fl 258, ib.

¹⁴ Fls 261 a 265, ib.

“En las relativas a los contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”.

“La norma transcrita significa que las controversias relativas a los contratos caducarán luego de de dos (2) años, contados en este caso a partir del día siguiente del perfeccionamiento del contrato”.

“Se observa en el caso sub examine, que el avalúo que ataca el actor y que sirvió de base para la negociación, se practicó por los peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi entidad autorizada por la ley para el efecto, el 3 de febrero de 1992”.

“Por lo cual los propietarios o vendedores podían dentro de los 15 días siguientes al recibo de la oferta, oponerse, pedir su aclaración, hacer observación u objetar el dictamen lo cual no hicieron por lo que se suscribió la Escritura Pública No 3322 de noviembre 16 de 1992 entre el actor y el Incora, fecha a partir de la cual deben contabilizarse los dos (2) años que otorga la ley para la caducidad”.

“(…)”

“En consecuencia los dos (2) años otorgados por la ley para la caducidad de la acción vencieron el 19 de noviembre de 1994 (...) y observa a folio 137 del cuaderno principal, la constancia secretarial denominada “NOTA DE RECIBO Y PRESENTACION PERSONAL” del libelo el 8 de septiembre de 1995, fecha esta muy posterior a la del 19 de noviembre de 1994, determinada como límite para la caducidad de esta acción (...) y como la apoderada de la demandada propuso la excepción de caducidad, la que fundamentó en la fecha efectiva de la presentación de la demanda muy posterior al cumplimiento de los dos (2) años

otorgados por la ley, por lo que para esta Sala de Decisión opera con claridad y contundencia la caducidad de la acción impetrada (...)”¹⁵ .

III. Recurso de apelación

La parte demandante impugnó la sentencia mediante escrito presentado el 5 de abril de 2001¹⁶, recurso que fue debidamente sustentado y en el que insistió en que, “la sentencia declara probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por el apoderado del INCORA aplicando al presente caso, un contrato de derecho privado de la administración, la ley 446 de 1998 expedida seis años después de suscrito el contrato objeto de la acción rescisoria y que modifica la ley 80 de 1993, cuya vigencia comenzó casi dos años después de suscrito el mismo contrato”.

“En este orden de ideas, la sentencia aplica en forma retroactiva normas expedidas mucho tiempo después, para decidir la caducidad de la acción del contrato de compraventa suscrito por el demandante”.

“Pero hay más: El Tribunal sostiene que el contrato de compraventa suscrito por el demandante con el INCORA estaba regido por el decreto ley 222 de 1983, hecho que es absolutamente falso, pues como lo dije antes, estamos en presencia de un contrato de derecho privado de la administración tal como se conocían antes de la vigencia de la ley 80 de 1993.”

“Ahora bien: suponiendo en vía de discusión que la ley 80 de 1993 que comenzó a regir el 1º de enero de 1994 (artículo 81) hubiera cambiado el término de caducidad de la acción rediciéndolo de cuatro años a dos, este deberá contarse conforme lo indica el artículo 41 de la ley 153 de 1887 que dice:

¹⁵ Fls 268 a 287. C. 2ª instancia.

¹⁶ FI 292, ib.

“La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiera empezado a regir”.

“Con base en esta regla, aplicable al caso aunque se trate de la caducidad de la acción, es perfectamente claro que bajo la hipótesis del fallo, es decir que la caducidad se regir por la ley 80 de 1993 y no por el Código Civil, el término de caducidad de los dos años se debe contar desde el 1º de enero de 1994, por lo que vencería el 1º de enero de 1996, y la demanda fue presentada mucho tiempo antes de esa fecha como lo expone la misma sentencia impugnada.”¹⁷

IV. Trámite de la segunda instancia

Por auto de 9 de mayo de 2001, el Tribunal Administrativo del Cauca concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹⁸, siendo admitido por el Consejo de Estado por providencia de 19 de octubre de 2001¹⁹. Posteriormente, por auto de 7 de diciembre de 2001, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión²⁰, término procesal del que hizo uso la parte actora, donde reitera los argumentos expuestos en la sustentación del recurso de apelación, entre otras consideraciones.

V. Consideraciones

1. Competencia

¹⁷ Fls 301 y 302, ib.

¹⁸ FI 294, ib.

¹⁹ FI 304, ib.

²⁰ FI 306, ib.

Mediante el presente proceso se persigue la rescisión del contrato de compraventa celebrado entre el demandante y el Incora a través de la escritura pública 3.322 del 18 de noviembre de 1992, otorgada en la Notaria 1ª de Popayán, por haberse configurado, presuntamente, lesión enorme en la determinación de su precio.

No hay duda que corresponde a esta Sala decidir el recurso de apelación dado que la providencia recurrida fue proferida en un proceso de doble instancia, pues la cuantía del proceso, se estimó en más de \$ 200.000.000, mientras que el monto exigido para el año 1995, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de controversias contractuales tuviera vocación de segunda instancia era de \$ 13.460.000²¹.

De otra parte la Sala es igualmente competente para conocer del presente proceso, conforme a lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 87 ibídem, porque si bien es cierto que, aunque en la demanda no se precisa con claridad cuál es la acción impetrada, pues se hace referencia a una “demanda ordinaria”, del contexto de la misma, resulta claro que aquella fue instaurada en ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales, dadas las pretensiones formuladas en la demanda, mediante las cuales se cuestiona un contrato de compraventa de bien inmueble celebrado por el Incora, con el objeto de adquirir un inmueble rural en desarrollo de los fines perseguidos por las Leyes 135 de 1961, 30 de 1988 y 160 de 1994.

En oportunidades anteriores y en asuntos encaminados a obtener la rescisión del contrato de compraventa de inmuebles por lesión enorme, la Sala ha admitido su competencia, como también ha precisado sin lugar a equívocos que la acción procedente es la contractual; es así como ha sostenido:

“Así las cosas, vistas las competencias radicadas en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo en materia agraria, y aunque no se encuentre entre sus diferentes procesos el aludido por la actora habrá que concluir con apoyo en la jurisprudencia sentada por esta Sala en su sentencia de septiembre 15/83, ratificada en la de diciembre 4/89 y que ahora se reitera, que la

²¹ Decreto 597 de 1988.

competencia es de esta jurisdicción, por ser suya la relacionada con las controversias derivadas de los contratos administrativos (CCA, arts. 87, 131 y 132, num. 8° y 136 in fine).

En este orden de ideas, esta jurisdicción es la competente para conocer de la acción rescisoria por lesión enorme instaurada contra contratos celebrados por el Incora en compraventa de inmuebles rurales, en desarrollo de los fines perseguidos por la Ley 135/61 con las modificaciones introducidas por leyes posteriores, incluida la Ley 30 de 1 988”.

En oportunidad posterior, la Sala reiteró su criterio respecto de la competencia que le corresponde para conocer de los procesos de rescisión del contrato por lesión enorme, en los siguientes términos:

“... la lesión enorme es hecho que, de ser cierto, solo puede alegarse mediante el ejercicio de la acción contractual por rescisión del contrato de compraventa de inmueble por lesión enorme.

En anterior oportunidad la Sala acudiendo al Código Civil explicó que cuando un contratista cree que el precio fijado en un contrato de compraventa no resulta ser objetivamente el real, debe utilizar la acción contractual la cual se manifiesta, por el aspecto en comento, en la pretensión principal o de rescisión del contrato o responsabilidad contractual por lesión enorme, la cual es posible de acuerdo con lo dispuesto en el C.C.A. pues su artículo 87, sobre la acción de controversias contractuales, no es restrictivo en cuanto su objeto al prever que se podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y “que se hagan otras declaraciones y condenas”

Así las cosas y teniendo en cuenta las normas legales y la jurisprudencia a que se ha hecho referencia, la Sala es competente para conocer del asunto materia de estudio.

2. El ejercicio oportuno de la acción

En el derecho privado está regulado el contrato de compraventa de bienes inmuebles en los artículos 1857 y siguientes del Código Civil.

Cuando es una entidad de derecho público la que celebra ese negocio jurídico debe tenerse en cuenta que podrá solicitar el avalúo del bien inmueble al Instituto Agustín Codazzi. Para ese efecto el ordenamiento jurídico otorgó a ese Instituto, entre otras facultades administrativas, las de avaluar los bienes inmuebles de interés para el Estado. (Ley 135 de 1961, ley 30 de 1988).

Si bien el Código Civil indica, en el artículo 1.954, que “La acción rescisoria por lesión enorme expira en cuatro años, contados desde la fecha del contrato” esta disposición no es aplicable cuando se trata de los contratos de compraventa de bienes inmuebles celebrados por el Estado, porque existe una disposición especial que regula la materia.

En efecto: El Código Contencioso Administrativo dispone en el artículo 136, en la forma en que fue modificado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989, norma procesal vigente tanto al momento de celebración del contrato de compraventa en referencia, como en el momento en que empezaron a correr los términos para el ejercicio de la acción, prescribía lo siguiente:

“ART. 136: Caducidad de las acciones. “(...) Las relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirven de fundamento”.

El punto al que, en primer orden, se contrae la alzada es la caducidad de la acción ejercida en el presente proceso, cuya solución depende de absolver el siguiente interrogante: ¿si el término de caducidad de la acción rescisoria por lesión enorme, fijado en cuatro años en el artículo 1954 del Código Civil, resulta aplicable a los contratos de compraventa de bienes inmuebles en cuya celebración intervienen o participan entidades estatales?.

Para la Sala la respuesta es negativa, porque la rescisión por lesión enorme, cuando una de las partes del negocio jurídico de compraventa de inmueble es una entidad del Estado, la demanda debe encausarse mediante la acción contractual prevista en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.

Precisamente esa misma codificación, mediante norma especial, preferente para los procesos que cursan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y adicionalmente posterior en el tiempo a aquella que en su artículo 1945 recoge el Código Civil, ha regulado el término dentro del cual el interesado puede ejercer la acción contractual, que no es otro que el de los dos años previsto en el artículo 136, norma procesal de orden público, de aplicación inmediata y, como ya se indicó, preferente frente a las disposiciones del Código Civil cuando se trata de contratos estatales.

Así lo ha destacado reiterada jurisprudencia de la Sala:

“Fuera de esa previsión especial, sobre el avalúo de bienes inmuebles en la enajenación de bienes para el Estado o por el Estado, por lo general en lo demás se le aplican al contrato de compraventa las normas civiles, salvo también en lo que concierne con el tiempo para acudir al juez en demanda de la rescisión. En efecto: Si bien el Código Civil indica, en el artículo 1.954, que “La acción rescisoria por lesión enorme expira en cuatro años, contados desde la fecha del contrato” esta disposición no es aplicable cuando se trata de los contratos de compraventa de bienes inmuebles celebrados por el Estado porque el Código Contencioso Administrativo dispone que el término de caducidad de la acción de controversias contractuales será de dos años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento (art. 87), por lo general ”.

En este orden de ideas, la Sala reafirma el criterio de que por regla general, en los contratos estatales para el ejercicio de la acción rescisoria por lesión enorme no se aplica el término de cuatro (4) años, establecido en el artículo 1954 del Código

Civil, sino el de caducidad de dos (2) años consagrado en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Para el presente caso, está demostrado que entre el demandante Cesar Obando Velasco y el Instituto de la Reforma Agraria - INCORA- se celebró contrato de compraventa el cual está contenido en la escritura pública nº 3.322 del 18 de noviembre de 1992 de la Notaria 1ª de Popayán²², a través de la cual el señor Cesar Obando Velasco le vendió al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "Incora", el predio rural denominado "El Higuerón", con una extensión de 92 hectáreas con 2.250 M2, junto con sus mejoras, siembras, bosques y anexidades, ubicadas en la zona rural del municipio de el Tambo Cauca, cuyos linderos aparecen relacionados en el hecho 1º del escrito de demanda.

Este contrato se registró en el folio de matrícula inmobiliaria nº 120-0019473 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circuito de Popayán, el 20 de noviembre de 1992²³.

Por lo tanto el cómputo del termino de caducidad de la acción incoada (2 años) señalados en el artículo 136 del C.C.A., para las acciones de controversias contractuales, empezó a correr el 21 de noviembre de 1992, día siguiente al de la fecha en que se hace la inscripción en el registro del contrato de compraventa contenido en la escritura pública nº 3322 de noviembre 16 de 1992; luego el término de caducidad vencía el 21 de noviembre de 1994 y dado que el actor presentó la demanda el 8 de septiembre de 1995²⁴, para dicha fecha la acción estaba más que caducada.

Se contabiliza el término de caducidad a partir del registro, porque de conformidad con el artículo 756 del Código Civil, la tradición de bienes raíces se efectúa por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos, lo cual significa, que si el título no se registra no se transmite el derecho (art. 756 C.C.).

²² Fls 84 a 89.C. 1.

²³ Fls 100 y 101, ib.

²⁴ Fl 137, ib.

En este orden de ideas, el titular del derecho de dominio de un bien inmueble es quien aparece inscrito como tal en la oficina de registro de instrumentos públicos del círculo correspondiente, como lo dispone el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos (decreto ley 1250 de 1970), que regula las inscripciones en la matrícula inmobiliaria y tiene como objeto -el registro-, servir de medio de transmisión de la propiedad inmueble y de constitución de los derechos reales desmembrados de la misma, como de las limitaciones que se le impongan y de dar publicidad a la titularidad de los derechos reales inmobiliarios y a las limitaciones que los afecten. La propiedad y demás derechos reales en bienes inmuebles, solo existen y se transmiten mediante la inscripción en la matrícula inmobiliaria.²⁵

“Por tanto, la publicidad que se le da al titular o titulares del derecho de dominio y a la situación jurídica en que se encuentra determinado inmueble mediante el registro, es oponible a terceros”²⁶.

Desde esta perspectiva, fácilmente se comprende que para acreditar la propiedad sea necesaria la prueba idónea del respectivo título, aparejada de la constancia -o certificación- de haberse materializado el correspondiente modo. No el uno o el otro, sino los dos, pues cada cual da fe de fenómenos jurídicos diferentes, lo que se hace más incontestable cuando ambos son solemnes, como acontece tratándose de inmuebles, dado que la prueba de haberse hecho la tradición no da cuenta del título, que necesariamente debe constar en escritura pública (inc. 2, art. 1857 C.C. y 12 Dec. 960/70), ni la exhibición de dicho instrumento público, sin registrar, puede acreditar aquel modo, que reclama la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (art. 756 C.C. y 2º Dec. 1250/70). Por eso el artículo 265 del C.P.C., establece que “La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad”, norma que se complementa con lo previsto en los artículos 256 del C.P.C. y 43 del Decreto 1250 de 1970, el último de los cuales precisa que “Ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina...”.

Así las cosas, le asiste razón suficiente al *a quo* para declarar probada la excepción de caducidad de la acción, de donde la sentencia apelada se debe confirmar.

²⁵ VALENCIA ZEA, Arturo y ORTIZ MONSALVE, Álvaro. *Derecho Civil, Derechos Reales*. Bogotá. Tomo II. 1996. p. 507.

²⁶ Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 24 de agosto de 2000, expediente No. 10.821.

3. No hay lugar a condena en costas.

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

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

F A L L A:

Primero.- CONFIRMASE la sentencia apelada.

Segundo.- No se condena en costas, por no encontrarse mérito para ello.

Tercero.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ

Presidenta de la Sala

ENRIQUE GIL BOTERO

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

ACLARACION DE VOTO DEL DOCTOR ENRIQUE GIL BOTERO

ACCION CONTRACTUAL - Contrato de compraventa de bien inmueble / ACCION CONTRACTUAL - Término de caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION - Deben tenerse en cuenta todas las obligaciones propias del contrato de compraventa

La Sala declaró la caducidad de la acción contractual, y contó el término a partir del 21 de noviembre de 1.992, "... día siguiente al de la fecha en que se hace la inscripción en el registro del contrato de compraventa..." (...) Desde mi punto de vista, no queda la menor duda que la acción había caducado, pero me separé de la mayoría de la Sala en cuanto a la identificación del momento a partir del cual se contaba el término. En efecto, olvidaron que entre las obligaciones del contrato de compraventa se encontraba el pago, lo que refleja que la última obligación del negocio no necesariamente es el registro de la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de manera que se debieron considerar las demás obligaciones propias de ese contrato en particular. De esta manera, el término de caducidad de la acción –en la fecha de los hechos-, teniendo en cuenta, además, que el Decreto-ley 222 de 1983 –que regía este contrato- no exigía su liquidación, lo definía el art. 136 del CCA., de la siguiente manera: "Las relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento" –por ejemplo, el pago de la última cuota o abono, la entrega del bien, etc. según se haya acordado en la escritura-. De allí que, si bien se llega a la misma conclusión, el punto de partida de la caducidad es distinto, porque se debió considerar la terminación del contrato, entendiendo por esto el cumplimiento de la última obligación, mientras que la Sala consideró la fecha del registro, sencillamente porque ella traslada el dominio; criterio que no acoge la ley procesal para definir ese aspecto. Esto me condujo a hacer esta precisión a la sentencia de la referencia."

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 222 DE 1983 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejera Ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012)

Radicación número: 19001-23-31-000-1995-0911007-01 (20813)

Actor: Cesar Obando Velasco.

Demandado: Instituto de la Reforma Agraria - INCORA-

Referencia: Acción contractual

ACLARACIÓN DE VOTO

Con mi acostumbrado respeto frente a las decisiones de la Sala, aclaro mi voto en relación con la sentencia proferida el 26 de abril de 2.012, en el proceso de la referencia –CP. Olga Valle de De la Hoz-, y expresaré, en los términos que siguen, las razones que me conducen a explicar de manera distinta un aspecto muy concreto de esta providencia.

Sucedo que la Sala declaró la caducidad de la acción contractual, porque el 18 de noviembre de 1.992 las partes de este proceso celebraron un contrato de compra venta sobre un predio rural, denominado El Higuero. El vendedor fue el señor César Obando Velasco y el comprador la entidad pública. El 20 de noviembre siguiente se registró la escritura en el folio correspondiente de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Popayán. Con posterioridad el actor consideró que en ese negocio jurídico se configuró el vicio de lesión enorme, porque el precio pagado fue irrisorio.

La Sala declaró la caducidad de la acción contractual, y contó el término a partir del 21 de noviembre de 1.992, "... día siguiente al de la fecha en que se hace la inscripción en el registro del contrato de compraventa..." –fl. 12-. La pregunta que problematiza esta conclusión es ¿por qué se adoptó esa fecha? La Sala respondió que "... de conformidad con el art. 756 del Código Civil, la tradición de bienes raíces se efectúa por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos, lo cual significa, que si no se registra no se transmite el derecho." –fl. 12-

Desde mi punto de vista, no queda la menor duda que la acción había caducado, pero me separé de la mayoría de la Sala en cuanto a la identificación del momento a partir del cual se contaba el término. En efecto, olvidaron que entre las obligaciones del contrato de compraventa se encontraba el pago, lo que refleja que la última obligación del negocio no necesariamente es el registro de la

escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de manera que se debieron considerar las demás obligaciones propias de ese contrato en particular.

De esta manera, el término de caducidad de la acción –en la fecha de los hechos-, teniendo en cuenta, además, que el Decreto-ley 222 de 1983 –que regía este contrato- no exigía su liquidación, lo definía el art. 136 del CCA., de la siguiente manera: “Las relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento” –por ejemplo, el pago de la última cuota o abono, la entrega del bien, etc. según se haya acordado en la escritura-. De allí que, si bien se llega a la misma conclusión, el punto de partida de la caducidad es distinto, porque se debió considerar la terminación del contrato, entendiendo por esto el cumplimiento de la última obligación, mientras que la Sala consideró la fecha del registro, sencillamente porque ella traslada el dominio; criterio que no acoge la ley procesal para definir ese aspecto. Esto me condujo a hacer esta precisión a la sentencia de la referencia.

En estos términos dejo sustentado mi aclaración de voto.

Respetuosamente,

Enrique Gil Botero

**ACLARACION DE VOTO DEL DOCTOR JAIME ORLANDO SANTOFIMIO
GAMBOA**

**ACCION CONTRACTUAL - Contrato de compraventa de bien inmueble /
CADUCIDAD DE LA ACCION - La adquisición del derecho de dominio
mediante el modo tradición no es el momento para determinar el momento a
partir del cual se cuenta el término / RESCISION DE LA VENTA - Lesión de
ultra mitad**

La adquisición del derecho de dominio mediante el modo tradición, no es ni puede ser en este asunto el centro del debate para determinar el momento a partir del cual se cuenta el término de caducidad de la acción que pretende la rescisión de la venta por padecer ésta de una lesión de ultra mitad. Sostener lo contrario, como lo hace la Consejera Ponente, equivale a afirmar que sólo el comprador que es dueño es el que está legitimado para deprecar la lesión *ultra dimidium*, cuando es

verdad sabida que tal rescisión puede ser intentada por quien es parte del contrato de compraventa del inmueble, esto es tanto por el vendedor como por el comprador, con independencia de que se haya hecho la inscripción del título, si quien la promueve es el comprador. Pero además hay otras razones que tienen que ver con la institución de la caducidad que impiden aseverar lo que la Señora Consejera Ponente aduce. En efecto, si *“por caducidad se entiende la desaparición de un derecho o una prerrogativa por su no ejercicio adecuado dentro de un término perentorio”* y si se tiene en cuenta que ese término perentorio es fijado por la ley y en ningún caso queda al arbitrio de los funcionarios o de los particulares, se concluye que la inscripción en el registro no determina ni puede determinar el momento a partir del cual se cuenta el término de caducidad de la acción que se promueve ante la jurisdicción contencioso administrativa para obtener la rescisión por lesión enorme del contrato de compraventa de un inmueble. Y es que si el momento de la inscripción fuera el determinante para iniciar el cómputo de la caducidad, resultaría finalmente que el término de caducidad dependería del arbitrio de los particulares pues quedaría sometido, por lo menos en cuanto a su iniciación, a la voluntad o al capricho de quien deba concurrir a hacer la correspondiente inscripción. A ésta razón se agregan otras: a) La ley en parte alguna señala que la inscripción en el registro sea el momento determinante para iniciar la cuenta de la caducidad; y b) El inciso primero del numeral 10º del artículo 136 del C. C. A. claramente prevé como regla general que en las acciones relativas a contratos, el término de caducidad es de dos años que se cuentan a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento, y es obvio que si de lesión enorme se trata la ocurrencia de este hecho se da al celebrar el contrato de compraventa y no al inscribirlo en la oficina de registro. Todas estas razones son las que me impiden acompañar la afirmación que hace la Señora Consejera Ponente cuando sostiene que en este caso el término de caducidad se cuenta a partir de la inscripción de la compraventa en la oficina de registro de instrumentos públicos.”

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012)

Radicación número: 19001-23-31-000-1995-01007-01(20813)

Actor: CESAR OBANDO VELASCO

Demandado: INSTITUTO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA-

Referencia: ACCION CONTRACTUAL

Reiterando mi consabido respeto por las motivaciones y las decisiones de la Sala, presento la razón que determina la aclaración de mi voto:

La Consejera Ponente afirma que en este asunto [rescisión de un contrato de compraventa por lesión enorme] *“el cómputo del término de caducidad de la acción incoada (2 años) señalados en el artículo 139 del C.C.A., para las acciones contractuales, empezó a correr el 21 de noviembre de 1992, día siguiente al de la fecha en que se hace la inscripción en el registro del contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 3322 de noviembre 16 de 1992...”*

Para justificar esa afirmación, es decir que el término de caducidad se cuenta a partir de la inscripción en el registro, la ponencia aduce que *“...de conformidad con el artículo 765 del Código Civil, la tradición de bienes raíces se efectúa por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos, lo cual significa, que si el título no se registra no se transmite el derecho.”*

Por supuesto que la inscripción de un título que genera la obligación de transferir el dominio de un inmueble (que no transmitir puesto que ésta es la expresión técnica que debe emplearse cuando se trata de adquirir mediante el modo sucesión por causa de muerte) cumple, además de las funciones de publicidad y oponibilidad, la de configurar el modo tradición de los derechos reales sobre bienes raíces.

Pero tal cuestión, la adquisición del derecho de dominio mediante el modo tradición, no es ni puede ser en este asunto el centro del debate para determinar el momento a partir del cual se cuenta el término de caducidad de la acción que pretende la rescisión de la venta por padecer ésta de una lesión de ultra mitad.

Sostener lo contrario, como lo hace la Consejera Ponente, equivale a afirmar que sólo el comprador que es dueño es el que está legitimado para deprecar la lesión *ultra dimidium*, cuando es verdad sabida que tal rescisión puede ser intentada por quien es parte del contrato de compraventa del inmueble, esto es tanto por el vendedor como por el comprador, con independencia de que se haya hecho la inscripción del título, si quien la promueve es el comprador.

Pero además hay otras razones que tienen que ver con la institución de la caducidad que impiden aseverar lo que la Señora Consejera Ponente aduce.

En efecto, si *“por caducidad se entiende la desaparición de un derecho o una prerrogativa por su no ejercicio adecuado dentro de un término perentorio”*²⁷ y si se tiene en cuenta que ese término perentorio es fijado por la ley y en ningún caso queda al arbitrio de los funcionarios o de los particulares, se concluye que la inscripción en el registro no determina ni puede determinar el momento a partir del cual se cuenta el término de caducidad de la acción que se promueve ante la jurisdicción contencioso administrativa para obtener la rescisión por lesión enorme del contrato de compraventa de un inmueble.

Y es que si el momento de la inscripción fuera el determinante para iniciar el cómputo de la caducidad, resultaría finalmente que el término de caducidad dependería del arbitrio de los particulares pues quedaría sometido, por lo menos en cuanto a su iniciación, a la voluntad o al capricho de quien deba concurrir a hacer la correspondiente inscripción.

A ésta razón se agregan otras: **a)** La ley en parte alguna señala que la inscripción en el registro sea el momento determinante para iniciar la cuenta de la caducidad; y **b)** El inciso primero del numeral 10º del artículo 136 del C. C. A. claramente prevé como regla general que en las acciones relativas a contratos, el término de caducidad es de dos años que se cuentan a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento, y es obvio que si de lesión enorme se trata la ocurrencia de este hecho se da al celebrar el contrato de compraventa y no al inscribirlo en la oficina de registro.

Todas estas razones son las que me impiden acompañar la afirmación que hace la Señora Consejera Ponente cuando sostiene que en este caso el término de caducidad se cuenta a partir de la inscripción de la compraventa en la oficina de registro de instrumentos públicos.

²⁷ F. HINESTROSA FORERO. *La prescripción extintiva*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 245.

En estos términos dejo presentada la aclaración de mi voto.

Con toda consideración y respeto,

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Magistrado