



Al contestar cite Radicado 2025390020004981 Id: 1624399
Folios: 11 Fecha: 2025-03-06 11:56:31
Anexos: 0
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario: GRUPO ADMINISTRACION DE INMUEBLES y OTROS

1202
Bogotá D.C. 6 de marzo de 2025

PARA: Doctor **BELARMINO CARREÑO BLANCO**
Coordinador Grupo Administración de Inmuebles
Secretaría General

DE: **JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta Id: 1602650, relacionada con el Predio "El Rodeo",
Vereda "Las Casitas", Valledupar Cesar.

Respetado señor Coordinador,

En atención a la solicitud formulada por el Coordinador Grupo Administración de Inmuebles, en el sentido de que se emita concepto respecto a la formalización del predio El Rodeo, Vereda "las Casitas", ubicado en Valledupar – Cesar.

Conforme con lo previsto en los numerales 4 y 5 del artículo 10 del Decreto 1294 de 2021, con la respuesta a una solicitud de concepto esta Oficina orienta a la dependencia solicitante en la toma de decisiones que esta debe adoptar conforme con sus competencias, sin relevarla de la responsabilidad que esa decisión conlleva.

Igualmente se aclara que esta Oficina Asesora carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad de contratos celebrados por la Unidad como el planteado en su consulta, toda vez que dicha facultad le corresponde a la jurisdicción administrativa u ordinaria según sea el caso.

Así las cosas, el presente concepto se enmarca en la función de asesoría y se funda en el análisis de los documentos aportados frente a las normas que

Clave: APOY-7.0-12-008
Versión: 05
Fecha: 16/07/2024
Página: 1 de 11

regulan el caso, en concordancia con la jurisprudencia relativa a la materia objeto de consulta, de forma que esta respuesta se emite en los siguientes términos:

1. LA CONSULTA EFECTUADA:

De la consulta formulada se destacan los siguientes aspectos:

"(...) con la comunicación citada en el asunto que anexo al presente junto con sus anexos, se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica, consulta jurídica, relacionada con el predio El Rodeo, Vereda las Casitas, ubicado en Valledupar - Cesar, identificado con Matricula Inmobiliaria No. 190-20037 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar - cédula catastral No. 20- 001-00-02-003-0051-000, documento que en su contenido señala cada una de las actuaciones llevadas a cabo, por dependencias de la entidad y por los sucesores del señor Armando Maestre Pavajeu y su apoderado, concernientes al citado predio, consulta de la cual no tuvimos respuesta.

Por lo anterior, de forma respetuosa se reitera la misma, con el fin de dar respuesta al derecho de petición presentado por el Doctor Mauricio Pimiento Barrera, apoderado de los propietarios, quien solicita una pronta solución por parte de la Aeronáutica Civil, a la ocupación de DIEZ HECTÁREAS NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO M², argumentando que el hecho dañoso está debidamente acreditado con la inspección judicial practicada por el JUZGADO TERCERO CIVIL MUNICIPAL DE VALLEDUPAR.

(...)

Vale la pena destacar, que el Gerente del Aeropuerto Alfonso López Pumarejo, Doctor Henry Smith Pradilla, envió la comunicación No. 3317.2022, del 10 de junio de 2022, a la Doctora Olga Lucia Navarro Lozano Coordinadora del Grupo de Administración de Inmuebles, para esa época que anexó, en la que advirtió entre otros: "(...)"

En estos momentos, manifiesto mi preocupación acerca de dicha legalización, ya que tengo conocimiento que la entidad a través de la oficina de Inmuebles necesita para la Oficina de Telecomunicaciones, adquirir una porción del predio de unos 1.525mts², bastante inferior al terreno que la del cual se ha tratado de comprar con los propietarios del predio. Un tema que considero delicado, pues desde mi realidad observo que los dueños del predio durante todos estos años han permitido que la entidad haya podido utilizarlo sin inconveniente alguno, pero siempre con la intención de legalizar todo el terrero completo que es de 10 hectáreas y que tiempo atrás la entidad realizó unas inversiones bastantes significativas en cuanto al cerramiento total de las 10 hectáreas, lo cual podría causarse un

detrimento patrimonial en el caso que no se llegue a un acuerdo con los propietarios.

Finalmente, dentro de mi concepto considero es importante brindarle la relevancia al asunto a fin de evitar que dicha situación pueda llegar acarrear en posibles demandas administrativas en contra de la entidad al no negociar el terreno completo que desde hace muchos años no se ha finalizado e investigaciones disciplinarias en las partes implicadas en este trámite. (...)

En relación con el tema, le informo que, revisados los archivos del Grupo de Administración de Inmuebles, se encuentra que la Dirección de Telecomunicaciones y Ayudas a la Navegación Aérea, solicitó con oficio 4200.-2021024508 del 12 de octubre de 2021, oficio que se adjunta, la adquisición de una franja de terreno de 1575 M², para la instalación de infraestructura de comunicaciones en el aludido predio.

El Grupo de Administración de Inmuebles presentó el 26 de julio de 2023 con radicado Id: 1078575 oferta de compra, la cual fue rechazada mediante comunicación del 31 de agosto de 2023 radicado Id: 1112174 por el Doctor Pimiento Barrera, señalando lo siguiente:

“(...)”

- 1. Los antecedentes administrativos registran el mayor ánimo de mis representados para resolver de manera directa el reconocimiento al derecho a la justa indemnización por la afectación ocasionada al predio rural denominado **EL RODEO** hace 27 años con la ocupación efectuada por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL** de diez (10) hectáreas de terreno.**
- 2. La oferta notificada sólo está referida a 3.611,42 metros cuadrados, desconociendo que la ocupación o afectación al predio rural **EL RODEO** a lo largo de más de 27 años, es de diez (10) hectáreas de terreno.**

Por las anteriores razones, respetuosamente solicito se evalúe reconsiderar la oferta efectuada y se pase a considerar la adquisición del área realmente ocupada, ya que como se acredita con las fotografías anexadas al presente escrito, se evidencia incuestionablemente que la infraestructura allí instalada para ayudas de navegación del transporte aéreo- Aeropuerto Alfonso López, de Valledupar, durante los 27 años de ocupación del predio, rebasa ampliamente el área de 3.611,42 metros, lo cual se constata también en el plano elaborado por la entidad, aspecto sobre el que no se hace mención en la oferta en cuestión.

La Aeronáutica Civil expidió la resolución de expropiación No 02638 del 7 de diciembre de 2023. "Por la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de una franja de terreno que se segrega de un predio de mayor extensión de propiedad de Gloria Inés Cuello Dávila y otros, necesario para el desarrollo del proyecto para ayudas de la navegación área del aeropuerto Alfonso López Pumarejo de Valledupar - Cesar"; y la Resolución No. 02703 del 15 de diciembre de 2023 "Por la cual se adiciona la Resolución 02638 del 7 de diciembre de 2023 por la cual se ordenar iniciar los trámites judiciales de expropiación de una franja de terreno que se segrega de un predio de mayor extensión de propiedad de Gloria Ines Cuello Dávila y otros, necesario para el desarrollo del proyecto para ayudas de la navegación aérea del Aeropuerto Alfonso López Pumarejo de Valledupar – Cesar", suscribió el contrato interadministrativo de prestación de servicios No. 22000779 de 2022 con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC con el fin de realizar el Avalúo Comercial Rural sobre la franja de terreno objeto de expropiación y fue expedido el CDP Numero: 69223 por valor de \$12.638.500,00 para adquirir el predio.

Por último, fue presentada demanda de expropiación por motivos de utilidad pública ante el Juez Civil del Circuito (Reparto), el 6 de marzo de 2024, por el Doctor MAURICIO ALBERTO ESTRADA LÓPEZ, en calidad de apoderado judicial de la U.A.E.A.C., con Id: 1244694. (...)"

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:

En primera medida es importante traer a colación la normativa que ampara las promesas de compraventa en la legislación colombiana:

El artículo 89 de la Ley 153 del 15 de agosto de 1887, modificó el artículo 1611 del Código Civil, el cual señala:

"(...) ART 89. La promesa de celebrar un contrato no produce obligación alguna, salvo que concurran las circunstancias siguientes:

1a. Que la promesa conste por escrito;

2a. Que el contrato a que la promesa se refiere no sea de aquellos que las leyes declaran ineficaces por no concurrir los requisitos que establece el artículo 1511 del Código Civil;

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

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

Los términos de un contrato prometido, sólo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado. (...)” (Resaltado fuera de texto)

Como se observa en la norma antes citada, se deben tener en cuenta los requisitos propios para la celebración de una promesa de compraventa, so pena de incurrir en causal de nulidad. Para el caso que nos ocupa, de conformidad con los antecedentes aportados por el Grupo de Administración de Inmuebles, se evidencia que:

“(...) En febrero de 1996 la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil celebró promesa de compraventa (anexa) con los sucesores del señor Armando Mestre Pavajeu, por una franja de terreno de 3 hectáreas 9970 metros cuadrados de un predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 190- 20037, denominado predio “El Rodeo” ubicado en el sector las casitas municipio de Valledupar, departamento del Cesar.

La cláusula séptima de la promesa de compraventa de febrero de 1996 estableció que la entrega del inmueble se dará el día 22 de febrero de 1996: “Entrega que deberá formalizarse mediante acta que se levantará para tal efecto y que hará parte integral de la escritura pública de compraventa. (...)”.

Respecto de este punto, se destaca que, la promesa de compraventa se pactó por una franja de terreno de 3 hectáreas más 9.970 m² de un predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 190- 20037; no obstante, el Gerente Aeronáutico del aeropuerto “Alfonso López Pumarejo# de Valledupar, mediante oficio 3317.2022 de 10 de junio de 2022, expresa su preocupación en el sentido de manifestar que la Oficina de Telecomunicaciones requería adquirir una porción del predio de solo 1.525mts², extensión de terreno marginalmente inferior a la pactada en la promesa de compraventa:

"(...) En estos momentos, manifiesto mi preocupación acerca de dicha legalización, ya que tengo conocimiento que la entidad a través de la oficina de Inmuebles necesita para la Oficina de Telecomunicaciones, adquirir una porción del predio de unos 1.525mts², bastante inferior al terreno que la del cual se ha tratado de comprar con los propietarios del predio. Un tema que considero delicado, pues desde mi realidad observo que los dueños del predio durante todos estos años han permitido que la entidad haya podido utilizarlo sin inconveniente alguno, pero siempre con la intención de legalizar todo el terrero completo que es de 10 hectáreas y que tiempo atrás la entidad realizo unas inversiones bastantes significativas en cuanto al cerramiento al de las 10 hectáreas, lo cual podría causarse un detrimento patrimonial en el caso que no se llegue a un acuerdo con los propietarios. (...)"

Conforme con los documentos aportados con la solicitud de concepto y otras evidencias recaudas por esta oficina, se evidencia:

No.	DOCUMENTO	CABIDA	VALOR	OBSERVACIONES
1	1ª Compraventa del 22021996	3 hectáreas + 9.970m ²	4.236.820	Arras pactadas 2.236.820
	Acta de Entrega del 22021996			
	Cuenta de cobro del 04091996		2.036.820	No hay certeza si se pagó esta cuenta
	CDP No. 507 del 21021996		4.236.820	No hay certeza si este CDP fue afectado
2	2ª Compraventa del 29121997	6 hectáreas	24.000.000	Arras pactadas 12'000.000
	No hay acta de entrega			Los Herederos deben entrega a la entidad los documentos que acreditan la propiedad y carencia de gravámenes sobre el inmueble
	No hay cuenta de cobro			En esta segunda Promesa de no se evidencia cuenta de cobro; sin embargo, en la cuenta del 09041996, se corrige a mano alzada la suma de 12'000.000, lo que da lugar a que surjan dudas respecto del verdadero valor a cobrar en dicha fecha.
	CDP No. 3224 del 12121997			No se indica el valor del CDP y no hay certeza si se este se afectó.

3	Rad, 1052-387.1238-02 del 24112004 de la OAJ	-	-	<p>En este radicado Aerocivil expone las razones que no han permitido el cumplimiento de las promesas (saneamiento y liberación del inmueble) por parte de los promitentes vendedores. Invita a aportar los documentos de saneamiento del inmueble Le apercibe con hacer efectivas la cláusula penal e indemnización de perjuicios.</p> <p>Si bien Aerocivil expone una situación, la prescripción se interrumpe por la presentación de una demanda judicial.</p> <p>El reconocimiento de una obligación por parte del deudor solo interrumpe la prescripción cuando el deudor reconoce la obligación ya sea expresa o tácitamente.</p>
4	Oficio del Gerente del 10062022	-	-	<p>Informa que la entidad ocupa un área de 9 Has + 9.970 M² Hace un recuento de las actuaciones. Señala que los propietarios están interesados en transferir a la Aerocivil la totalidad del inmueble</p>
5	Id: 4200.2021024508 del 12102021	-	-	<p>La DT de Aerocivil justifica la necesidad de adquirir el terreno, pero solo en 1.525 m²</p>
6	Id: 1112174 del 310823 Presentado por el apoderado de los herederos del propietario	-	-	<p>El apoderado de los propietarios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechaza la oferta de compra de 1.525 m² - Solicita que se compre el área ocupada por Aerocivil de 9Ha + 9.970 m² - Solicita el reconocimiento y pago del lucro cesante por imposibilidad de explotar el área ocupada por Aerocivil
7	Res. 02638 de 2023	-	-	<p>Con este AA se ordena iniciar proceso de expropiación por una franja de terreno de 342,1610 Ha. (Aprox. 3.421 m²)</p>
8	06032024	-	-	<p>Aerocivil mediante apoderado judicial interpone demanda de expropiación conforme con lo ordenado en la Res. 02638 de 2023.</p>
9	Contestación de demanda por parte del Apoderado de los propietarios	-	-	<ul style="list-style-type: none"> - Se allanan a la demanda - No están de acuerdo con el avalúo - Manifiesta que Aerocivil ocupa el inmueble desde el año 1996 - Señala que no existe gravamen hipotecario sobre el inmueble
10	Id: 1617019 del 25022025	-	-	<p>El apoderado de Aerocivil hace un informe sobre el estado del proceso.</p>

Luego, emerge para esta Oficina una inquietud referida a las motivaciones que tuvo la entidad en los años 1996 y 1997 para celebrar sendas promesas de

Clave: APOY-7.0-12-008

Versión: 05

Fecha: 16/07/2024

Página: 7 de 11

compraventas por un inmueble de 9 hectáreas + 9.970 m² de cabida, y si estas se mantienen a pesar de la justificación expuestas por la Dirección de Telecomunicaciones.

Por otra parte, recordando las exigencias que contempla el contrato de promesa de compraventa, conforme con los elementos aportados a la solicitud de concepto, es evidente que para el año 2004 Aerocivil mantenía las intenciones de adquirir la totalidad del predio, honrando lo pactado en las promesas; con todo, la imposibilidad de cumplir con el contrato se fundó en el hecho que los propietarios no acreditaron su propiedad y no levantaron el gravamen hipotecario que pesaba sobre el inmueble objeto de las compraventas, "libertad y saneamiento" como lo denominó Aerocivil en Radicado 1 Radicado 1052-387.1238-02 del 24112004.

A posterior, el Grupo de Administración de Inmuebles presentó el 26 de julio de 2023 con radicado Id: 1078575 oferta de compra, la cual fue rechazada mediante comunicación del 31 de agosto de 2023 radicado Id: 1112174 por el apoderado de los propietarios, evidenciándose que Aerocivil mantiene el interés de adquirir el bien, al punto que ante la imposibilidad de concretar lo pactado en las promesas, se recurre a la figura de compra directa y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, se avanza con la orden de expropiar contenida en la Resolución 02638 de 2023 y posterior acción de expropiación, solo que, en esta vez, se reduce el área objeto de interés.

Ahora, para el caso en estudio, si ninguna de las partes involucradas en las promesas de compra urgió la celebración del contrato prometido, como era la finalidad de dichas promesas, de conformidad con la cadena de evidencias relacionadas en la tabla que obra en párrafos anteriores, puede concluirse que esta se fundó en la falta de cumplimiento de los promitentes vendedores, quienes no allegaron pruebas sobre la propiedad y levantamiento del gravamen hipotecario como se lo indicó Aerocivil en el año 2004; empero, no es menos cierto que Aerocivil permitió el paso del tiempo sin acción alguna dando lugar al estancamiento de las promesas.

Sobre este punto al artículo 1609 del Código Civil establece: "*En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos.*"

La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 7 de diciembre de 1982, proferida dentro del proceso ordinario de Luis Guillermo Aconcha contra Antonio Escobar, reiterada en sentencia del 5 de julio de 2019 dentro del Proceso SC1662-2019 Radicación No. 1991-05099-01, con ponencia del magistrado Álvaro Fernando García Restrepo, señaló:

"Tras precisar que el verdadero significado del artículo 1609 del Código Civil es que "*en los contratos bilaterales, si ambos contratantes han incumplido,*

ninguno de los dos puede pedir perjuicios, ninguno de los dos puede exigir la cláusula penal y de ninguno de los dos se predicen las consecuencias específicas sobre el riesgo sobreviniente”, la Corte, adicionalmente, señaló:

*En los contratos bilaterales, cuando ambos han incumplido, ninguno está en mora. Pero ambos pueden, a su arbitrio, demandar la obligación principal, sin cláusula penal y sin indemnización de perjuicios. Y obviamente pueden pedir la resolución, también sin indemnización de perjuicios. Ese es el verdadero y único sentido del artículo 1609. Se evita, con la interpretación de esa norma, el estancamiento de los contratos que conduce a tremendas injusticias y que, para evitarlas, llevó a la Corte, con ese sano propósito, a **crear la figura de la resolución por mutuo disenso tácito**, que como quedó anteriormente expuesto, es inaplicable frente a un litigante que se opone abiertamente a la resolución deprecada, como ha ocurrido con el demandado en este proceso.*

Y más adelante, concluyó:

Corolario de lo anterior es que hay lugar a dos formas de resolución o ejecución de los contratos bilaterales, a saber: a) Cuando uno solo incumple y el otro sí cumple. En tal evento hay lugar a la resolución o ejecución con indemnización de perjuicios, y b) cuando ambos contratantes incumplen, caso en el cual también hay lugar a la resolución o ejecución, pero sin indemnización de perjuicios y sin que haya lugar a condena en perjuicios o cláusula penal” .de perjuicios y sin que haya lugar a condena en perjuicios o cláusula penal”.

Retomando en este punto la prescripción tratada en párrafos anteriores, es precisamente el paso del tiempo, sin ejercicio de acción alguna por parte de los contratantes, la situación que lleva la extinción de las obligaciones como se indica en el artículo 1625, numeral 10 del Código Civil, en concordancia con los artículos 2535 y 2536 del mismo ordenamiento, donde se indica que el término extraordinario para impetrar la acción -ejecutiva de hacer o resolución del contrato- prescribe en 10 años; con todo, y si es de interés para las partes, esa prescripción puede ser interrumpida o renunciada como se indica en el inciso final del Artículo 2536 Ibidem.

En el derecho colombiano, la caducidad es una figura jurídica que establece un plazo perentorio dentro del cual debe ejercitarse un derecho o interponerse una acción legal. Pasado este plazo, el derecho o la acción se extingue de manera irrevocable, sin posibilidad de ser ejercido o interpuesto, independientemente de las razones que llevaron a no hacerlo dentro del término establecido.

Sobre este particular la Corte Constitucional en la sentencia C-394 de 2002 dispuso:

“La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin

de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico, En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general".

Sobre la acción de nulidad absoluta, la Corte Constitucional en sentencia C-597 de 1998 expuso:

"La prescripción extraordinaria de la acción de nulidad absoluta por el transcurso de 20 años, como ya se dijo, impide que después de vencido ese plazo, las personas que tenían interés legítimo para incoarla lo puedan hacer, quedando de esta manera saneado el vicio de que adolecía el acto o contrato, así éste sea ilícito. Asunto que bien puede regular el legislador dentro de su facultad para reglamentar las relaciones jurídicas y adoptar mecanismos enderezados a solucionar los conflictos que de ellas se deriven, siempre y cuando al hacerlo no contraríe ningún precepto constitucional".

Conforme con los elementos aportados a la solicitud, puede concluirse que ninguna de las partes acudió a la administración de justicia para dirimir el cumplimiento de las obligaciones pactadas en las promesas o en su defecto, la declaratoria de nulidad del acuerdo y, a la fecha, estos efectos han cesado por el simple trascurso del tiempo. No obstante, debe tenerse en cuenta la ocupación del inmueble por parte de la entidad como se evidencia del Acta de Entrega del 22021996 junto con la inversión en cerramiento y cuidado del inmueble que se aproxima a la tercera década sin solución alguna, por lo tanto, se insta al Grupo de Administración de Inmuebles a dar solución al caso a la brevedad que la circunstancias lo permitan.

3. CONCLUSIONES.

A partir de la información aportada y sin perjuicio de los pronunciamientos de las autoridades competentes:

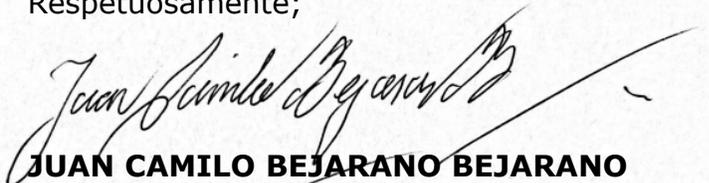
- Las obligaciones pactadas en las promesas de compraventa suscritas entre la Aeronáutica Civil y Gloria Cuello de Maestre y otros, en la actualidad no son exigibles judicialmente por el mero trascurso del tiempo.
- Resulta prudente que el Grupo de Administración de Inmuebles profundice sobre las razones que llevaron a la negociación del terreno de 9 Hectáreas + 9.970 m² y si dichas razones persisten hoy, evaluar la posibilidad de promover un nuevo acuerdo de voluntades.
- Es necesario precisar los costos del cerramiento del área, los costos de conservación y mantenimiento del inmueble y si la Unidad entregó suma

alguna a los prominentes vendedores (arras), pues de las evidencias aportadas a la solicitud no se encontraron traza de esos gastos.

- Igualmente, es necesario hacer un análisis costo beneficio que permita aclarar que es más beneficios para la entidad, si mantenerse en el área que necesita y por la cual se adelanta el proceso de expropiación o adquirir la totalidad del inmueble en tenencia de Aerocivil dados los costos que eventualmente puede conllevar la ocupación.

Por último, se aclara que el presente escrito tiene la naturaleza de un concepto jurídico, constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Respetuosamente;



JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Señora Secretaria General.

Señora Directora de Telecomunicaciones y Ayudas a la Navegación Aérea

Proyectó: Gina López Vera - Abogada contratista - Grupo de Jurisdicción Coactiva - Oficina Asesora J

Revisó: Gustavo Moreno Cubillos - Coordinador Grupo Gestión Jurídica Estratégica