



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

**Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO
GAMBOA**

Bogotá D.C., primero (01) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 63001-23-33-000-2018-00071-01 (61737)

Actor: LORENA ARIAS CARVAJAL Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA

Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Asunto: CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – concepto, término y cómputo del fenómeno – contrato estatal – contrato de ejecución instantánea.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 10 de mayo del 2018 proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante la cual se rechazó la demanda presentada por haber operado el fenómeno de caducidad del medio de control.

ANTECEDENTES

1.- En demanda del 13 de abril del 2018¹, la señora Lorena Arias Carvajal, mediante apoderado judicial instauró medio de control de controversias contractuales en contra del municipio de Armenia en el que solicita que se declare administrativamente responsable a la entidad demandada por los daños generados a la parte actora por las inconsistencias presentadas en el avalúo del bien objeto del contrato de compraventa, y que como consecuencia de lo anterior se condene al pago de los perjuicios causados, los cuales corresponden a dos mil millones cuatrocientos sesenta y cinco millones trescientos sesenta y cuatro mil novecientos doce pesos (\$2.465.364.912).

2.- Esta demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Quindío, el cual en auto del 10 de mayo del 2018² resolvió rechazar de plano la demanda, toda vez que consideró que en el caso concreto operó la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

¹ Fls. 1-205 del C.1.

² Fl. 207 – 210 del C.Ppal

4.- Luego, mediante escrito presentado el 16 de mayo del año en curso, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación³ en contra de la decisión del 10 de mayo del mismo año, para que se revoque dicho pronunciamiento y en su lugar se admita la demanda presentada; toda vez que consideró el apoderado de la parte recurrente que en este caso el contrato de compraventa es un contrato consensual, y que por lo mismo su perfeccionamiento no es posible hasta tanto no se pague el precio pactado y se realice la tradición de la cosa; y que por lo anterior, la caducidad del medio de control debe computarse desde ese momento, y no desde la suscripción del mismo.

CONSIDERACIONES

1.- Normativa vigente.

Sea lo primero precisar que la normativa procedimental que rige el trámite y decisión del presente asunto es la dispuesta en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) – Ley 1437 de 2011, comoquiera que el escrito de demanda fue radicado el 13 de abril del 2018⁴ y, de acuerdo al artículo 308 del CPACA *“El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. // Este código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia (...)”*.

2.- Trámite de la apelación de autos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Sobre este punto debe señalarse que la Ley 1437 de 2011 concibió un trámite más expedito en materia de apelación de autos, pues, siguiendo las reglas dispuestas en el artículo 244 **i)** la *oportunidad* para interponerse el recurso de apelación difiere según si se trata de una decisión pronunciada en audiencia, caso en el cual deberá formularse la impugnación *“en el transcurso de la misma”*, dado que el auto se entiende notificado por estrados; o si se trata de una decisión dictada fuera de audiencia, caso en el cual se notificará por estado y el recurso deberá interponer y sustentarse en los tres (3) días siguientes a la notificación; **ii)** el ejercicio del *derecho de contradicción*, se surte, tratándose de autos proferidos en audiencia, inmediatamente se formula el recurso, de manera que el juez *“dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien”*, mientras que en relación a las decisiones escriturales la

³ Fl. 213 – 219 del C.Ppal.

⁴ Fls. 1-205 del C.1.

contradicción se surte por traslados de tres (3) días *“sin necesidad de auto que así lo ordene”*. Por último, en lo que se refiere a **iii)** la decisión del *a-quo* sobre la concesión del recurso, es claro que en el trámite por audiencias el Juez, inmediatamente, se pronunciará sobre la concesión del recurso, caso contrario cuando se trata de una decisión adoptada fuera de audiencia.

Ahora, en lo que tiene que ver con el trámite en segunda instancia de la apelación de autos, la norma no estableció tratamiento diferenciado entre la impugnación de aquellos autos que se profieren en el curso de una audiencia y los que no, limitándose a señalar que *“3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.”*, de lo cual se deriva que el Código suprimió el trámite previo de la admisión del recurso, confiando que la verificación de los aspectos procesales pertinentes (v.gr. verificar si la decisión es pasible del recurso o existe una falta de competencia funcional) para la procedencia de la apelación se salvaguardaban con la concesión por parte del *a-quo*.

Aun así, advierte la Sala que esto no implica que el superior funcional no tenga competencia para revisar estos aspectos procesales, de manera que si se llega a configurar un evento de estos, que en últimas, impiden resolver el recurso de apelación formulado, deberá ponerlo de presente mediante auto que determine la inadmisión de la impugnación formulada por una de las partes, tal como lo deja ver, para mayor claridad la afortunada redacción del artículo 326 del Código General del Proceso, en donde se indica que *“Si el juez de segunda instancia lo considera inadmisibile [el recurso], así lo decidirá en auto; en caso contrario resolverá de plano y por escrito el recurso.”*

3.- Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que le atribuye al Consejo de Estado la competencia para resolver los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos y en atención a que se declaró la caducidad del medio de control, auto apelable en virtud del artículo 243 del CPACA.

A su vez, es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en contra de la decisión adoptada en auto de 10 de mayo del 2018, como quiera que el presente proceso tiene vocación de doble instancia en razón a la cuantía, pues la pretensión mayor individualmente considerada asciende a la suma de \$2.465.364.912, equivalente a 3.155,69 salarios mínimos mensuales de

2018, año de presentación de la demanda, a razón de \$781.242 el salario mínimo legal mensual, al tenor de lo dispuesto en los artículos 152.5 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4.- Caducidad del medio de control de controversias contractuales.

La caducidad del medio de control contencioso administrativo como instituto procesal obtiene soporte y fundamento en el artículo 228 de la Constitución Política. Dicho fundamento constitucional determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social^{5 6}.

Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de los medios de control es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un lapso habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales⁷. En esta perspectiva el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de las acciones contencioso-administrativas que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal⁸.

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre

⁵ Corte Constitucional, SC-165 de 1993. “Desde esta perspectiva, es claro que la justicia, entendida como la resultante de la efectiva y recta mediación y resolución con carácter definitivo de los conflictos surgidos en el transcurso del devenir social, se mide en términos del referente social y no de uno de sus miembros”.

⁶ Corte Constitucional, SC-351 de 1994. “El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin (sic), el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”.

⁷Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M. P.: Rodrigo Escobar Gil: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través del 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. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público, lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”.

⁸ Corte Constitucional, SC-351 de 1994. “Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen (sic) dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio”.

en cuanto a los tiempos de las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales⁹. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento de la condición temporal que es manifiesta en toda caducidad, implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública¹⁰.

De manera concreta, en relación con la caducidad del medio de control de controversias contractuales dispone el artículo 164.2 literal j) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que “*el término para demandar 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*”. Estableciendo también la forma en la que se contarán los dos años en los siguientes contratos:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente

⁹Corte Constitucional. Sentencia C-781 del 13 de octubre de 1999, M. P.: Carlos Gaviria Díaz: “De otro lado, resulta necesario dotar de firmeza a las determinaciones oficiales estableciendo un momento a partir del cual ya no es posible controvertir algunas actuaciones. De lo contrario, el sistema jurídico se vería avocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal entorpecerían el desarrollo de las funciones públicas. Ha dicho la Corte: ‘La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusas algunas para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado’. Ahora bien: los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la justicia, precisamente porque la limitación de plazo para impugnar ciertos actos –y es algo en lo que se debe insistir– está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada en cabeza de los ciudadanos para que se interesen y participen prontamente en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico. Ha añadido la Corte: ‘El derecho de acceso a la administración de justicia sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”.

¹⁰Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 1998, M. P.: Hernando Herrera Vergara: “La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (art. 136 CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.

o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;”
(Subrayado propio)

Adicionalmente, en relación con el momento en el cual se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato, la jurisprudencia de esta Corporación en una decisión del 3 de diciembre del 2015, expediente 49352, en relación con el cómputo de la caducidad de un contrato de promesa de compraventa, manifestó:

“Así las cosas, teniendo en cuenta que el objeto del contrato de promesa de compraventa que dio lugar al presente litigio es de ejecución instantánea, pues por medio del mismo el promitente vendedor se obligó a vender unos predios y a su vez el promitente comprador se obligó a pagar un precio por éstos, que éste no se encontraba sujeto a liquidación según las disposiciones previstas en el estatuto contractual vigente para la fecha en la que se celebró y que las partes no dieron cumplimiento a la obligación de celebrar el contrato prometido; es evidente que el término de dos (2) años de caducidad de la acción consagrados en el artículo 136 del C.C.A. deben contabilizarse a partir del “día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”, es decir, a partir del día siguiente al que se verifique el incumplimiento de la obligación de celebrar el contrato prometido.

Con otras palabras, teniendo en cuenta que la promesa de compraventa no es un contrato que se encuentre sujeto a liquidación y que las partes acordaron un plazo determinado para dar cumplimiento a la obligación de celebrar el contrato prometido, una vez vencido dicho plazo sin que éste se haya celebrado, se verifica el incumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, fecha ésta desde la cual deben contarse los dos (2) años de caducidad de la acción previstos en la Ley.

En conclusión, en tratándose de contratos de promesa de compraventa cuyo objeto es de ejecución instantánea y que no se encuentran sujetos a liquidación, tal como el que dio lugar al asunto que ahora se revisa por la vía de la apelación, el término de caducidad de dos (2) años debe contarse a partir del día siguiente al que se verifica el incumplimiento de la obligación de celebrar el contrato prometido.”¹¹

Finalmente, y considerando que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado, solo se debe proceder a su declaración cuando existan elementos de juicio que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento; por lo que ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad.

5.- Caso en concreto

El recurso de apelación interpuesto por el demandante, se concreta en alegar que no ha operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales puesto

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 3 de diciembre del 2015, expediente 49352.

que, a su juicio, el término de caducidad para presentar el medio de control debe computarse desde el momento en el cual el objeto del contrato debió cumplirse, esto es, para el apoderado de la parte recurrente, el pago del valor del contrato; razón por la cual, teniendo en cuenta que la administración realizó la apropiación presupuestal del dinero el 16 de febrero del 2016, es a partir de este día que debe comenzar a contabilizarse el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

En relación a lo anterior, la Sala observa que al recurrente le asiste razón en parte, pues si bien es cierto que el término de caducidad del medio de control debe computarse desde el momento en el cual se cumplió o debió cumplirse el objeto contractual, y no a partir de la fecha de celebración del contrato como lo hizo el Tribunal; no resulta acertada la afirmación del apoderado de la parte actora, según la cual el cómputo debe comenzar a contabilizarse luego del último pago hecho por la entidad, como se explica a continuación:

En primer lugar, si bien el precio es uno de los elementos esenciales del contrato de compraventa¹², no es el único, pues la principal prestación que se deriva del contrato de compraventa resulta ser la obligación de dar¹³, que en el caso concreto se concreta en la tradición del bien inmueble. Aunado a lo anterior, se observa que en el contrato de compraventa objeto de este proceso, las partes pactaron, como objeto y forma de pago del contrato, lo siguiente:

“OBJETO: COMPRA del predio denominado LAS PAMPAS LOTE NÚMERO UNO Matrícula inmobiliaria 280-199669 [...]

FORMA DE PAGO suma está que será pagada por el Municipio de Armenia, el valor del contrato se cancelará de la siguiente forma: UN PAGO a la firma de la escritura pública por valor de SETECIENTOS VENTIÚN MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL SESENTA (sic) CUATRO PESOS M/CTE (\$721.074.064) [...] y UN ULTIMO PAGO por valor de CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$498.630.464) a la expedición del certificado de tradición [...]”

Se observa entonces que el objeto contractual es la tradición del bien inmueble en mención, y que en relación con la demora en el pago alegada por la parte actora, ella se dio en virtud de un plazo establecido en el mismo contrato; siendo esto así, se debe observar la norma del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, que establece que el

¹² Código Civil, artículo 1849. <CONCEPTO DE COMPRAVENTA>. “La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.”

¹³ Hinestrosa, Fernando. “Tratado de las Obligaciones” Tomo I, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 122 y ss.

cómputo de caducidad en este tipo de contratos comenzará a contarse desde el momento en el que se cumplió o debió cumplirse el objeto contractual, como bien lo afirmó el recurrente.

Para el efecto, y toda vez que el objeto del contrato es la transferencia del derecho de dominio del bien inmueble denominado “*Las Pampas*”, debe tener en cuenta el Certificado de Tradición y libertar del inmueble objeto del contrato de compraventa¹⁴ aportado por la parte actora, en el cual consta que el **12 de enero del 2016** se realizó la transferencia del dominio del bien a la entidad demandada, esto es el municipio de Armenia.

De esta manera, el término de caducidad del medio de control invocado debe comenzar a contarse desde el **13 de enero del 2016**, fecha en la cual se realizó la transferencia del derecho del dominio, es decir, se dio cumplimiento al objeto contractual, lo cual implica que en el principio el término de caducidad feneció el **12 de enero del 2018**, sin embargo la Sala observa que la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial el **19 de diciembre del 2017**¹⁵, esto es, faltando 25 días para que operara el fenómeno tantas veces mencionado; así, y en virtud de la aplicación de la Ley 640 del 2001, el término de caducidad fue suspendido, y reanudado el **6 de febrero del año en curso**, fecha en la cual se expidió la constancia de no conciliación, suscrita por el Procurador 13 Judicial (II) para asuntos administrativos¹⁶.

De acuerdo con lo anterior, el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales venció el **3 de marzo del 2018**, pese a lo cual, al ser este día un sábado, debe entenderse que la parte actora contaba hasta el día hábil siguiente, esto es, el lunes **5 de marzo siguiente**, para interponer la demanda correspondiente. Así las cosas, y toda vez que la demanda se presentó el **13 de abril del 2018**, la Sala encuentra que en el caso concreto sí operó el fenómeno de la caducidad del medio de control.

En este orden de ideas, el Despacho confirmará la decisión adoptada por el Tribunal de instancia en el auto de **10 de mayo del 2018**, mediante el cual se rechazó la demanda, pero por las consideraciones expuestas.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

¹⁴ Fls. 35 y 36 del C.2.

¹⁵ Fl. 30 del C.1.

¹⁶ Fl. 30 del C.1.

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 10 de mayo del 2018, proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante el cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

MJSC/2C+3copias+1cd