



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO:</b>	680013333001-2022-00132-01 <a href="https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=680013333001202200132016800123">https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=680013333001202200132016800123</a>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
<b>DEMANDANTE:</b>	MUNICIPIO DE LEBRIJÁ <a href="mailto:notificacionjudicial@lebrija-santander.gov.co">notificacionjudicial@lebrija-santander.gov.co</a> ; <a href="mailto:pqasesoria2020@gmail.com">pqasesoria2020@gmail.com</a> ; <a href="mailto:clabogados20@gmail.com">clabogados20@gmail.com</a>
<b>DEMANDADO:</b>	CARLOS JULIÁN RUEDA DUARTE
<b>ASUNTO:</b>	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZÓ DEMANDA POR CADUCIDAD. CONFIRMA DECISIÓN
<b>MINISTERIO PÚBLICO:</b>	JHON CARLOS GARCÍA PEREA <a href="mailto:jcgarcia@procuraduria.gov.co">jcgarcia@procuraduria.gov.co</a>
<b>TEMA:</b>	CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES/CONTRATO DE PROMESA DE COMPRAVENTA
<b>AUTO INTERLOCUTORIO No</b>	032
<b>MAGISTRADA PONENTE:</b>	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Corresponde a la Sala de decisión resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de fecha 27 de mayo de 2022, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, por medio del cual rechazó la demanda por caducidad del medio de control de controversias contractuales.

**I. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA<sup>1</sup>.**

El A-quo, por medio del auto de fecha 27 de mayo de 2022, rechazó la demanda que presentó el Municipio de Lebrija contra el señor Carlos Julián Rueda Duarte por

<sup>1</sup> Archivo 005 CO 01 Primera Instancia.



considerar que operó la caducidad del medio de control de controversias contractuales. Indicó que a este plazo debía añadirse el término de suspensión previsto por el Consejo superior de la Judicatura en el año 2020 por cuenta de la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19 (Acuerdo PCSJA20-11517 y s.s.), lo que daría como fecha límite para la interposición de la presente demanda el 31 de marzo de 2022, siendo interpuesta el 23 de mayo de la misma anualidad, esto es, cuando ya se había superado el término señalado en el literal j) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por lo cual se configuró la caducidad en este asunto.

## II. EL RECURSO DE APELACIÓN<sup>2</sup>

La parte demandante recurrió la decisión proferida por el A-quo, con fundamento en los siguientes argumentos:

### A. No observó las causales de nulidad de los contratos estatales.

Del texto de la demanda, y los documentos trasladados es posible observar y comprender que el Sr. Carlos Julián Rueda Duarte, no es y no fue propietario del predio identificado con la cédula catastral no. 00-00-0009-0570-000 y folio de matrícula inmobiliaria No. 300-336170 de la Oficina De Registro De Instrumentos Públicos De Bucaramanga.

Si bien, las pretensiones estaban dirigidas a la resolución del contrato de promesa, también es cierto que la nulidad es una facultad restringida a los jueces de la República (tiene carácter oficioso), y conforme se observa, se hizo una revisión o estudio de los requisitos del contrato de promesa, pero se dejó de lado los aspectos propios que persiguen los contratos estatales.

### B. No se aplicaron las facultades oficiosas.

Indicó que el juez tenía la posibilidad de analizar el contrato y las aseveraciones que se estipularon en el contrato de promesa, máxime cuando se aportó todo el material probatorio, las denuncias y los certificados de libertad y tradición como documentos

<sup>2</sup> Archivo 006 CO 01 Primera Instancia.



públicos, que, al instaurarse demanda ejecutiva bajo órdenes de hacer, (suscribir la escritura pública), materialmente no puede hacerse efectiva.

### **C. Improcedencia de la caducidad de la acción.**

No comparte el tratamiento que le dio la Juez al contrato de promesa bajo características de ejecución instantánea, y bajo tal consideración, que el mismo no era objeto de liquidación, cuando en el respectivo contrato de promesa no se estipuló nada al respecto, y, además, se desconoció la forma de pago y que bajo el principio de transparencia de la ley 80 de 1993, la entidad debió determinar dentro del mismo, el plazo para la liquidación, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. De la procedencia del recurso de apelación contra la decisión que rechaza la demanda**

De conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, el auto que rechaza la demanda es susceptible de apelación.

### **2. De la competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, corresponde a la Sala de decisión proferir la providencia que resuelve la apelación contra el auto que rechaza la demanda.

### **3. Problema Jurídico**

3.1. Problema jurídico principal: *¿Se debe confirmar o revocar la providencia apelada por medio de la cual se dispuso el rechazo de plano de la demanda?*



Para dar respuesta a este planteamiento general se deben resolver los siguientes problemas jurídicos subsidiarios:

- i) ¿De acuerdo con la naturaleza del contrato celebrado entre las partes, desde cuando se deben contabilizar el termino de caducidad del medio de control de controversias contractuales?
- ii) ¿Si la facultad oficiosa que tiene el juez de declarar la nulidad absoluta del contrato estatal implica que se deba admitir la demanda pese a no haberse presentado en la oportunidad procesal correspondiente?
- iii) ¿Si el contrato de promesa de compraventa está sujeto a liquidación?

#### **4. Tesis**

Se debe confirmar el auto apelado que declaró la caducidad, porque dicho termino debió contabilizarse desde el 17 de diciembre de 2019, día siguiente al que las partes pactaron suscribir el contrato de compraventa. Además, se concluirá que la potestad oficiosa del juez de declarar la nulidad absoluta no implica el desconocimiento de las reglas procesales para la admisión de la demanda y que el contrato de promesa de compraventa por ser de ejecución instantánea no está sujeto a liquidación.

#### **5. Marco jurídico**

El fenómeno de la caducidad se configura cuando vence el término previsto en la ley para formular ante los jueces una demanda. Término que, como ha señalado la jurisprudencia, está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que, quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar ante las autoridades competentes. La caducidad tiene lugar cuando expira ese término perentorio fijado por la ley.

El artículo 13 de la Ley 80 de 1993 dispone que, por regla general, los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 de ese estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias



particularmente reguladas en esta ley. En este sentido, al contrato de promesa de compraventa celebrado entre el Municipio de Lebrija y el demandado le son aplicables las disposiciones del régimen privado.

Como la actividad contractual se rige también por el derecho privado, no solo durante la ejecución del contrato, sino que abarca todas sus fases, es decir, desde la formación del negocio jurídico hasta la etapa post contractual, la regla predominante será la autonomía privada (arts. 1602 CC y 870 C.Co). De ahí que, la vigencia del contrato de promesa de compraventa, en principio, está determinada por el acuerdo al que hayan llegado las partes y en ausencia de este aplicarán las normas supletivas previstas en la ley. Cuando las partes no fijan un término de vigencia del contrato de promesa de compraventa, pero cumplen sus obligaciones, el contrato se extingue (artículo 1625 y 1627 CC). Sin embargo, cuando una o ambas partes incumplen lo establecido en el contrato de promesa, este continúa generando efectos para quienes lo celebraron y se extingue por mutuo acuerdo o por causales legales (artículo 1602 CC)<sup>3</sup>.

## **6. Caso concreto.**

### **6.1. Hechos probados.**

- Entre el Municipio de Lebrija y el señor Carlos Julián Rueda Duarte suscribieron el contrato de promesa de compraventa No. 018 de 2019, por valor de \$51.130.310 millones.
- El contrato tuvo como objeto la compra y venta de una franja de terreno del predio ubicado en el Municipio de Lebrija, identificado con la cédula catastral No. 00-00-0009-0570-000 y Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 300-336170 con un área total de 17.880 metros cuadrados. Lo anterior, con el fin de ejecutar el proyecto denominado “Reconstrucción, optimización y mantenimiento de la infraestructura existente en el sector de piedras negras de la Quebrada la Angula para el Abastecimiento del recurso hídrico del Municipio de Lebrija”.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 5 de julio de 2019, Rad. nº. SC1662-2019 [fundamento jurídico 2] con S.V. parcial Aroldo Wilson Quiroz, S.V. Margarita Cabello Blanco y S.V. Luis Armando Tolosa.



- Las partes de común acuerdo establecieron que el 16 de diciembre de 2019 a las 10:00 a.m., se suscribiría la escritura de compraventa por medio de la cual se perfeccionaría dicho contrato.
- Por medio de la Resolución 295 del 2 de diciembre de 2019, el Municipio de Lebrija ordenó el pago del 90% del valor total del contrato de promesa de compraventa, correspondiente un valor equivalente a \$46.017.279 millones.
- Consta certificación emitida por la Notaria Única del Municipio de Lebrija por medio de la cual indica que el día 16 de diciembre de 2019 no se firmó escritura pública entre el señor Carlos Julián Rueda Duarte y el Municipio de Lebrija. Así como tampoco se encontró en el archivo de comparecencia la presencia del señor Rueda Duarte.
- Constan informes de fechas 21 de enero y 10 de mayo de 2021 por medio de los cuales, la Alcaldía Municipal de Lebrija pone en conocimiento de los organismos de control la situación irregular que se evidencia en el contrato de promesa de compraventa que se suscribió con el señor Carlos Julián Rueda Duarte, ya que dicha persona no aparece como propietario del bien inmueble en el FMI No. 300-336170.

## **6.2. Análisis crítico.**

En el caso bajo estudio, se tiene que el Municipio de Lebrija en ejercicio del medio de control de controversias contractuales presentó demanda en contra del señor Carlos Julián Rueda Duarte, procurando que en sede judicial se declare el incumplimiento recíproco del contrato de promesa de compraventa de bien inmueble que suscribieron ambas partes, se decrete la resolución de este y se disponga el reembolso de lo pagado por anticipo.

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, por medio de auto del 27 de mayo de 2022 rechazó la demanda por caducidad, al considerar que se presentó por fuera del plazo de los dos años que prevé el legislador para el ejercicio del medio de control de controversias contractuales.



Como fundamento de la tesis adoptada, la juez señaló que entre las partes de común acuerdo pactaron que el 16 de diciembre de 2019 se comprometían a elevar a escritura pública el respectivo contrato de compraventa del terreno, por lo que, ante el incumplimiento de ambos de concurrir a perfeccionar el contrato, se debía entender que, desde el día siguiente, es decir, el 17 de diciembre de 2019, corría el plazo para que cualquiera de las partes concurreniera a la administración de justicia en ejercicio de la acción contractual.

La juez concluyó que el término de caducidad inicialmente corrió entre el 17 de diciembre de 2019 y el 17 de diciembre de 2021, plazo al que además le añadió el término de suspensión previsto por el Consejo superior de la Judicatura en el año 2020 por cuenta de la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19 (Acuerdo PCSJA20-11517 y s.s.), lo que según la a-quo dio como fecha límite para la interposición de la presente demanda el 31 de marzo de 2022, siendo interpuesta el 23 de mayo de la misma anualidad. Además, resaltó que este término no se interrumpió por causa de la conciliación prejudicial, porque no se evidenció que la parte actora cumpliera con esa carga procesal.

Para resolver la apelación presentada por la parte actora, es necesario precisar que, entre el Municipio de Lebrija y el demandado en el año 2019, específicamente en noviembre 29 de ese año, se comprometieron a suscribir un contrato de compra y venta de una porción de terreno ubicada en ese municipio, con el fin de ejecutar el proyecto denominado “Reconstrucción, optimización y mantenimiento de la infraestructura existente en el sector de piedras negras de la Quebrada la Angula para el Abastecimiento del recurso hídrico del Municipio de Lebrija”.

De lo probado en el proceso, se evidencia un incumplimiento simultáneo de ambas partes, en el sentido de que no concurren a perfeccionar el respectivo contrato, el día y hora pactado en la promesa. Esta situación por sí, habilitaba a ambas partes a que solicitaran la resolución del contrato, con el fin de restituir las cosas al estado anterior a la firma del convenio.

Por ello, se comparte la posición de la a-quo al sostener que el término de caducidad para ejercer el medio de control de controversias contractuales, debía contabilizarse



a partir o desde el 17 de diciembre de 2019, dado el incumplimiento recíproco de las partes de concurrir a perfeccionar la promesa de contrato y elevar a escritura pública la compraventa de la porción de terreno.

En consecuencia, se estima que desde el 17 de diciembre de 2019 la parte demandante tuvo la oportunidad para solicitar la resolución del contrato de promesa de compraventa, por lo tanto, dicho plazo inicialmente corrió entre el 17 de diciembre de 2019 y el 17 de diciembre de 2021. Sin embargo, a este término se le debe adicionar el tiempo en que el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales - por motivos de salubridad pública y fuerza mayor con ocasión de la pandemia COVID-19, lapso que corrió desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, es decir, 3 meses y 14 días.

Por lo tanto, adicionando los 3 meses y 14 días de suspensión de términos, se entiende que la demanda debió ser presentada a más tardar el 1º de abril de 2022, sin embargo, lo que se observa es que la parte actora la radicó el 23 de mayo de 2022, es decir, por fuera del plazo legalmente establecido. Y tampoco, se evidencia que se hubiese interrumpido este término con la radicación de la solicitud de conciliación prejudicial, porque tal como lo afirmó la primera instancia no se evidencia que la parte interesada haya cumplido con ese requisito de procedibilidad.

Con relación a los argumentos expuestos por la parte recurrente en la alzada relacionados con la facultad oficiosa del juez para declarar la nulidad absoluta del contrato y la no caducidad del medio de control, porque estaba sujeto a liquidación bilateral y/o unilateral, se considera lo siguiente:

En lo atinente a la nulidad absoluta del contrato de promesa de compraventa, se debe advertir que dicha pretensión no fue solicitada por la parte actora pues solo la menciona en el recurso de apelación, con el fin de endilgarle al juez la obligación de asumir el conocimiento del proceso, porque, según su criterio este tiene la facultad oficiosa de anular el contrato cuando sea contrario al ordenamiento jurídico.



Frente a este argumento, se estima que si bien le asiste razón a la parte actora en que, el juez tiene la potestad oficiosa de decretar la nulidad absoluta del contrato, dicha declaración siempre estará antecedida del derecho de acción que se ha ejercitado de manera previa por parte del interesado, lo que implica el cumplimiento de las reglas establecidos por el legislador para acceder a la administración de justicia, como es el caso, de que la demanda sea presentada dentro del plazo establecido.

Por lo anterior, se considera que el rechazo de la demanda por caducidad en modo alguno riñe con la facultad oficiosa que se tiene, porque para que opere esa potestad, resulta necesario que la demanda se presente conforme con los requisitos legales y que se constituya un proceso judicial, porque la posibilidad de anular el contrato por objeto o causa ilícita no indica que el juez de oficio tenga el deber de llevar a los estrados judiciales la controversia contractual.

En este orden, la Sala no comparte las razones que expone la parte demandante para argumentar una nulidad absoluta, primero, porque el contrato de compraventa no se perfeccionó precisamente porque las partes no concurrieron a elevarlo a escritura pública y, segundo, porque en el evento que se hubiese perfeccionado, la venta de cosa ajena por si no constituye un vicio del consentimiento, ni emerge en una causa de nulidad ni mucho menos la venta de la porción de terreno constituye objeto ilícito, aun cuando no sea el propietario quien pretenda realizar el negocio jurídico, ya que el legislador en el artículo 1871 del Código Civil, permite la venta de cosa ajena, sin perjuicio de los derechos del dueño de la cosa vendida, mientras no se extingan por el lapso de tiempo.

Por último, frente a la improcedencia de la caducidad, porque debía tenerse en cuenta los plazos para liquidar bilateral y unilateralmente la promesa de contrato, la Sala desestima dicho argumento, porque el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, tipifica esta actuación para los contratos de tracto sucesivo, es decir, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo; situación que no se predica del contrato de promesa de compraventa de bien inmueble, porque una vez se cumple la obligación de celebrar el contrato prometido (obligación principal de hacer), el contrato de promesa agotó sus efectos (artículo 1625, núm.. 1 del C.C).



Como respaldo de lo expuesto se destaca el pronunciamiento emitido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la providencia de fecha 3 de diciembre de 2015, en la que destacó lo siguiente frente a la naturaleza del contrato de promesa de compraventa<sup>4</sup>:

*“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.”*

De conformidad con lo anterior, se considera que, por la naturaleza del contrato de promesa de compraventa, en el presente caso le asistió razón a la juez de primera instancia de contabilizar el término de caducidad desde el día siguiente al que las partes tenían previsto para cumplir con la obligación de celebrar el contrato prometido.

Por lo anterior, se confirmará la decisión apelada que rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER,**

## **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido el 27 de mayo de 2022, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga por medio del cual rechazó la demanda por caducidad, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

<sup>4</sup> Radicación número: 05001-23-31-000-1995-01145-01(49352)



**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el Sistema de Gestión Judicial-SAMAI por conducto del Auxiliar Judicial del Despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**Aprobado en Acta de Sala No. 002 del 25 de Enero/2023**

Aprobado en sesión electrónica a través de la herramienta Tecnológica **TEAMS**, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
**Magistrada Ponente**

**Aprobado Teams**  
**FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA**  
**Magistrada**

**Aprobado Teams**  
**IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS**  
**Magistrado**