

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991

NOTA DE RELATORIA: Ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 31 de julio de 2012, C.P. María Elizabeth García González, Exp: 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC)IJ, y Corte Constitucional sentencia C-590 de 2005.

CADUCIDAD DE ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Vulneración de derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso por error en conteo de término / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Cuando versa sobre contrato de cesión de bien inmueble término de caducidad se cuenta desde la fecha de la escritura pública

Quiere decir lo anterior, que el tribunal desconoció las normas referidas al perfeccionamiento del contrato estatal cuando se afecta el dominio sobre un bien inmueble, pues en el presente caso como el contrato celebrado era de “cesión de un lote de terreno de propiedad de Carlos Enrique Vanegas Garzón a favor del Municipio de Zipacón (Cundinamarca)” debía elevarse a escritura pública,... Concluye la Sala, que la Corporación accionada al declarar la caducidad de la acción no tuvo en cuenta que en el presente caso no se está discutiendo la validez del contrato de promesa, sino del contrato de cesión celebrado entre el señor Carlos Enrique Vanegas Garzón y el Municipio de Garzón, y por tanto, la caducidad de la acción debía contarse a partir de la fecha en que se suscribió la escritura pública, pues como ya se indicó, el literal e) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., señala que cuando se está pidiendo la nulidad absoluta del contrato se debe tener en cuenta como fecha para el conteo de éste fenómeno jurídico, el perfeccionamiento del mismo.

FUENTE FORMAL: LITERAL E NUMERAL 10 DEL ARTICULO 136 DEL C.C.A.,

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-15-000-2012-01906-00(AC)

Actor: CARLOS ENRIQUE VANEGAS GARZON

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Decide la Sala la acción de tutela presentada por Carlos Enrique Vanegas mediante apoderada judicial contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud y pretensiones

El señor Carlos Enrique Vanegas Garzón, mediante apoderada judicial, en ejercicio de la acción de tutela, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que estimó lesionados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al revocar la sentencia de primera instancia dictada dentro de la acción de controversias contractuales iniciada por el hoy accionante contra el municipio de Zipacón.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó: 1) se tutelén los derechos fundamentales invocados; 2) se revoque la sentencia dictada el 16 de agosto de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la acción de controversias contractuales iniciada por Carlos Enrique Vanegas Garzón contra el municipio de Zipacón; 3) se confirme el fallo proferido por el Juzgado Administrativo de Descongestión de Facatativá el 3 de junio de 2011.

2. Los hechos

La parte actora expone como fundamento de su solicitud, los hechos que se resumen a continuación:

Señala la apoderada del accionante, que el señor Carlos Enrique Vanegas Garzón es propietario de la finca "La Pepita", ubicada en la Vereda de Pueblo Viejo del municipio de Zipacón.

Indica que por solicitud de la Secretaría de Planeación Municipal fue convencido de dar al municipio, mediante la figura de la cesión, un lote de terreno de 886,70 metros que hace parte de la finca "La Pepita" y que colinda con la cabecera municipal.

Afirma que el 11 de enero de 2006, Carlos Enrique Vanegas suscribió contrato de cesión de un lote de terreno de su propiedad a favor del municipio de Zipacón, el cual se perfeccionó mediante Escritura Pública No. 0548 del 15 de marzo de 2006 en la Notaría Segunda del Circuito de Facatativá.

Manifiesta la apoderada que debido a que el municipio de Zipacón incumplió la cláusula sexta del contrato y a que existieron graves vicios que generaban la nulidad del mismo, el señor Carlos Enrique Vanegas Garzón presentó demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales, ante lo cual solicitó que se declarara la nulidad de dicho contrato por estar viciado de nulidad absoluta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993; y como consecuencia de lo anterior, se ordenara al ente territorial devolver el inmueble a su propietario.

La anterior demanda correspondió por reparto al Juzgado Administrativo de Descongestión de Facatativá, quien mediante sentencia del 3 de junio de 2011 accedió a las pretensiones de la demanda. En dicha decisión se declaró que los contratantes tenían derecho a las restituciones mutuas derivadas de la anulación del negocio. Igualmente, ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Facatativá, la cancelación de la anotación tercera del folio de matrícula inmobiliaria No. 156-69084, así como del folio adicional abierto con base en dicha anotación.

Señala que en la mencionada sentencia también se condenó al municipio de Zipacón a pagar a favor del accionante, el valor de los cánones de arrendamiento percibidos por el inmueble objeto del contrato, desde el 20 de enero de 2006 hasta la fecha en que se produzca la devolución del mismo.

Indica la apoderada del accionante, que el ente territorial presentó recurso de apelación contra la providencia de primera instancia, alegando la caducidad de la acción.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante fallo del 16 de agosto de 2012 resolvió la apelación, revocando la sentencia dictada por el Juzgado Administrativo de Descongestión de Facatativá, para en su lugar, declarar la caducidad de la acción instaurada.

El tribunal fundamentó su decisión en que el término de caducidad de la acción había comenzado a contar a partir del 20 de enero de 2006 (fecha en que se firmó el contrato de cesión del inmueble), por lo que los dos años para incoar la acción vencían el 20 de enero de 2008, pero que como dicho término se suspendió con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial (11 de noviembre de 2007), la caducidad de la acción se dio el 25 de abril de 2008.

Adiciona la apoderada, que uno de los magistrados que componen la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca salvó voto en la anterior decisión, al considerar que no había operado el fenómeno jurídico de la caducidad, ya que el término debía contarse a partir de la fecha en que se perfeccionó el contrato, es decir, que fue el 15 de marzo de 2006.

A juicio de la parte demandante, en la providencia proferida en segunda instancia dentro del proceso ordinario, se declara de manera incorrecta la caducidad de la acción, pues el término de dicho fenómeno jurídico debía contarse a partir de la fecha en que se transfirió la propiedad del bien inmueble y no desde la fecha en que se firmó el contrato de cesión.

Asimismo, manifiesta la apoderada que la posición acogida por la Sala Mayoritaria en la decisión acusada, resulta vulneradora de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del actor, ya que recorta el plazo para presentar la demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales.

3. Intervenciones

Mediante providencia del 11 de octubre de 2012, se ordenó la notificación a las partes accionadas y se puso en conocimiento la admisión de la demanda de tutela a los terceros interesados en los resultados del proceso (fls. 63-64).

Surtidas las comunicaciones de rigor, no se hizo ninguna manifestación por los interesados sobre los hechos de la presente tutela.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la presente acción ejercida contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1382 de 2000, el cual establece reglas para el reparto de la acción de tutela.

2. Generalidades de la acción de tutela

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede hacer uso de la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales a saber: la subsidiariedad y la inmediatez; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y; la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

3. La acción de tutela contra providencias judiciales

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene génesis en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional que declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991. Más adelante, mediante sentencias de tutela, la misma Corte permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, el reexamen de la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial se adoptó, en apariencia revestida de forma jurídica, cuando en realidad envolvía una vía de hecho.

La vía de hecho entendida como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad, es el principio que inspiró la posibilidad de instaurar

la acción de tutela contra decisiones judiciales, pues no obstante el reconocimiento al principio de autonomía funcional del juez, quien la administra quebranta, bajo la forma de una providencia judicial, derechos fundamentales.

La evolución de la jurisprudencia condujo a que desde la sentencia T-231 de 1994 se determinaran cuáles defectos podían conducir a que una sentencia fuera calificada como vía de hecho, indicando que ésta se configura cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (1) defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (2) defecto fáctico, que ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (3) defecto orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (4) defecto procedimental, que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias decisiones de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 y SU-159 de 2002.

En la referida sentencia SU-1184 de 2001, la Corte Constitucional precisó el ámbito de la vía de hecho por defecto fáctico y señaló que la violación al debido proceso ha de ser grave porque el juez de tutela tiene el deber de respetar, en el mayor grado posible, la valoración que del material probatorio hace el juez natural.

De ahí que se fijaron las siguientes pautas para constituir el anterior defecto:

“cuando se omite la práctica o consideración de pruebas decisivas¹, las pruebas existentes se valoran de manera contra-evidente², se consideran pruebas inadmisibles³ o cuando la valoración resulta abiertamente contraria a

¹ Sobre el particular ver, entre otras, sentencias SU-477 de 1997, T-329 de 1996. Sobre la omisión de práctica de pruebas decisivas ver sentencias T-488 de 1999, T-452 de 1998, T-393 de 1994, entre otras

² Sobre el particular ver, entre otras, la sentencia T-452 de 1998:

“en relación con la valoración que hacen los jueces de la pruebas dentro de un proceso, la posible configuración de una vía de hecho en la misma requiere de un comportamiento del funcionario que la adelanta, claramente irregular, en donde se impone su voluntad, en contravía de lo que puede arrojar objetivamente el cuaderno de pruebas allegado o solicitado para su práctica...”

³ El artículo 29 de la Carta dispone que “[E]s nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. En la sentencia T-008 de 1998 la Corte señaló al respecto:

“Esta Sala no puede menos que indicar que sólo en aquellos casos en los cuales la prueba nula de pleno derecho constituya la única muestra de culpabilidad del condenado, sin la cual necesariamente habría de variar el juicio del

los postulados constitucionales. Empero, tal como lo sostuvo la Corporación en la sentencia T-025 de 2001⁴, las pruebas omitidas o valoradas indebidamente, “deben tener la capacidad inequívoca de modificar el sentido del fallo”, de suerte que si las pruebas en cuestión no son determinantes para la decisión, al juez de tutela le está vedado entrar a analizar la valoración que de ellas hizo el juez”.

Y en la sentencia SU -159 de 2002 se dijo:

“Finalmente, la Corte debe advertir, en concordancia con su propia jurisprudencia, que sólo es factible fundar una acción de tutela cuando se observa que de una manera manifiesta aparece arbitraria la valoración probatoria hecha por el juez en la correspondiente providencia. El error en el juicio valorativo de la prueba “debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia”⁵.

En otros de los apartes de la sentencia anterior, se efectúa la distinción entre el debido proceso de alcance constitucional del simplemente legal para referir que el primero de ellos comprende no solamente las garantías previstas en el artículo 29 de la C.P. sino agrupa todos los derechos constitucionales fundamentales:

“El constituyente no abordó todas las posibles violaciones al debido proceso, de carácter legal, si no sólo aquellos elementos que forman parte del ámbito de protección constitucional”.

El ámbito del debido proceso constitucional acorde a la referida sentencia, comprende “las formalidades legales esenciales”. En ese sentido, se adujo que correspondía al juez constitucional examinar si a pesar de la irregularidad que presente una prueba, pueden subsistir otras con fundamento en las cuales pudo adoptarse la decisión; vale decir, siempre que no haya sido determinante para la misma, a la prueba irregular se le resta importancia.

Igualmente aplicando los estrictos términos del artículo 86 de la C.P., es pertinente examinar la procedencia de la acción de tutela cuando aún existiendo medios de defensa judicial, aquélla se utilice como MECANISMO TRANSITORIO para evitar un perjuicio irremediable.

fallador, procedería la tutela contra la decisión judicial que la tuvo en cuenta, siempre y cuando se cumplan, por supuesto, los restantes requisitos de procedibilidad de la acción.”

⁴ M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En similar sentido T-329 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵Cfr. sentencia T-442 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

La evolución jurisprudencial, condujo a proferir la sentencia C-590/05, en la cual la Corte Constitucional resaltó el carácter sumamente excepcional de la acción de tutela, vale decir cuando de forma protuberante se vulneren o amenacen derechos fundamentales. La regla general de improcedencia de la acción de tutela contra tales decisiones, se expone en la anterior providencia al destacar que incluso las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales y además, porque el valor de cosa juzgada de las sentencias, la garantía del principio de seguridad jurídica y la autonomía e independencia son principios que caracterizan a la jurisdicción en la estructura del poder público.

En otro aparte la mencionada decisión, precisó:

“...22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales...”.

En ese orden, se elaboró el test de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una sentencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional, en aras de establecer si con la actuación se afectan derechos de relevancia constitucional o si la misma no alcanza a vulnerar tales derechos porque se profirió dentro del marco de actuación propio de los órganos judiciales ordinarios.

Tales presupuestos son: (a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional: lo anterior porque el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable: señala la Corte Constitucional que de no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar

las competencias de las distintas autoridades judiciales. (c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez: es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. (d) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora: con fundamento en este presupuesto, se precisa que la irregularidad debe comportar grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad; la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio. (e). Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible: indica la Corte que esta exigencia es comprensible, pues sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos. (f). Que no se trate de sentencias de tutela: lo anterior se justifica bajo el riguroso proceso de selección que hace la Corporación.

Igualmente, bajo el rótulo de las CAUSALES DE PROCEDIBILIDAD se rediseñó el ámbito de comprensión de la acción de tutela contra sentencias judiciales, superando la noción de VIA DE HECHO por la de DECISION ILEGITIMA con la finalidad de resaltar la excepcionalidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la cual solamente cuando tenga eminente relevancia constitucional resulta procedente.

Al respecto, indica los defectos o vicios que debe presentar la decisión que se juzga: (a) Defecto orgánico: que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia (b) Defecto procedimental absoluto: que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. (c) Defecto fáctico: que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. (d) Defecto material o sustantivo:

como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. (e) Error inducido: que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. (f) Decisión sin motivación: que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. (g) Desconocimiento del precedente: según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. (h) Violación directa de la Constitución: procede cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

La Sala se ha detenido en el análisis de la posición de la Corte Constitucional respecto de la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, no porque considere que deba seguir estrictamente sus criterios interpretativos, sino por otras importantes razones:

La primera es que en este aspecto, comparte plenamente la idea cardinal de que en el Estado Social de Derecho la prevalencia de los derechos fundamentales compromete la actuación de “cualquier autoridad pública” (C. P. artículo 86) incluidos desde luego los jueces de la República de todas las jurisdicciones y rangos y sus respectivos órganos de cierre.

En segundo lugar, se trae a colación la jurisprudencia constitucional respecto de la tutela contra decisiones judiciales por cuanto muestra que ha sido la misma jurisdicción constitucional la que se ha encargado de destacar, que si bien la acción resulta procedente, ella es absolutamente excepcional y no puede significar, en modo alguno, una prolongación indefinida del debate jurídico.

En tercer lugar porque la metodología contenida en la jurisprudencia constitucional para verificar si una decisión judicial debe o no ser tutelada, constituye un valioso mecanismo para resolver el asunto, cuya adopción facilita el análisis de este complejo problema.

Finalmente es pertinente destacar, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que había sostenido que la acción de tutela es improcedente para controvertir decisiones judiciales⁶, rectificó su posición mediante la sentencia del 31 de julio de 2012⁷, en el sentido de disponer que la acción constitucional es procedente contra providencias, cuando vulneren derechos fundamentales, observando los parámetros fijados jurisprudencialmente, así como los que en el futuro determine la Ley y la Jurisprudencia, parámetros que esta Subsección con anterioridad al fallo antes señalado viene aplicando en los términos arriba expuestos⁸.

4. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del señor Carlos Enrique Vanegas Garzón, al declarar la caducidad de la acción de controversias contractuales iniciada por él contra el municipio de Zipacón.

5. Caso concreto

En síntesis, la parte accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, que consideró vulnerados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al revocar la sentencia de primera instancia y declarar de oficio la caducidad de la acción, sin que dicho fenómeno jurídico se haya configurado.

Aclarado lo anterior, resalta la Sala aspectos relevantes de la providencia de segunda instancia proferida dentro de la acción de controversias contractuales

⁶ Sobre el particular pueden consultarse las siguientes providencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: **1)** 29 Ene. 1992, r AC – 009, Dolly Pedraza de Arenas. **2)** 31 Ene. 1992, r AC – 016, Guillermo Chahín Lizcano. **3)** 3 Feb. 1992, r AC – 015, Luis Eduardo Jaramillo. **4)** 27 Ene. 1993, r AC-429, Carlos Arturo Orjuela Góngora. **5)** 29 Jun. 2004, e 2000-10203-01, Nicolás Pájaro Peñaranda. **6)** 2 Nov 2004. e 2004-0270-01, Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. **7)** 13 Jun. 2006, e 2004-03194-01, Ligia López Díaz. **8)** 16 Dic. 2009, e 2009-00089-01, Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁷ Expediente 11001-03-15-000-2009-01328-01. C.P. María Elizabeth García González.

⁸ Entre otras, de esta Subsección pueden consultarse la siguiente providencias: **1)** 28 Ago. 2008, e 2008-00779-00, Gerardo Arenas Monsalve. **2)** 22 Oct. 2009, e 2009-00888-00, Víctor Hernando Alvarado Ardila. **3)** , 22 Oct. 2009, e 2009-00889-00, Víctor Hernando Alvarado Ardila. **4)** 3 Feb. 2010, e 2009-01268-00, Gerardo Arenas Monsalve. **5)** 25 Feb. 2010, e 2009-01082-01, Víctor Hernando Alvarado Ardila. **6)** 19 May. 2010, e 2010-00293-00, Gerardo Arenas Monsalve. **6)** 28 Jun. 2011, e 2010-00540-00, Gerardo Arenas Monsalve. **7)** 30 Nov. 2011, e 2011-01218-00, Víctor Hernando Alvarado Ardila. **8)** 2 Feb. 2012, e 2011-01581-00, Gerardo Arenas Monsalve. **9)** 23 Feb. 2012, e 2011-01741-00, Víctor Hernando Alvarado Ardila. **10)** 15 Mar. 2012, e 2012-00250-00, Gerardo Arenas Monsalve.

iniciada por el señor Carlos Enrique Vanegas Garzón contra el municipio de Zipacón (Cundinamarca).

- **Sentencia del 16 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 367-379 cuad. Anexo 1).**

En la providencia en comento, el tribunal revocó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito de Facatativá el 3 de junio de 2011, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda; para en su lugar, declarar de oficio la caducidad de la acción de controversias contractuales instaurada por el señor Carlos Enrique Vanegas Garzón contra el municipio de Zipacón.

Para llegar a la anterior conclusión, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca analizó en primer lugar lo manifestado por el Juez de Primera Instancia sobre este punto, quien consideró que el término de caducidad debía empezar a contarse a partir de la fecha de registro de la Escritura Pública No. 0548 del 15 de marzo de 2006, del contrato denominado “cesión de un lote de terreno de propiedad de Carlos Enrique Vanegas a favor del Municipio de Zipacón, el cual se realizó el 7 de abril de 2006, ya que a su juicio en esa fecha se perfeccionó el contrato.

Indica el tribunal, que no comparte la decisión adoptada por el A quo, toda vez que como las pretensiones de la demanda se dirigen a atacar la promesa suscrita el 11 de enero de 2006, debe contarse la caducidad de la acción a partir de la fecha prevista en dicho documento para firmar la escritura pública, es decir, el 20 de enero de 2006, por lo que de acuerdo a lo previsto en el literal e) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., la acción interpuesta por el señor Carlos Enrique Vanegas caducaba el 20 de enero de 2008.

Lo anterior, teniendo en cuenta la sentencia del Consejo de Estado, según la cual a juicio del tribunal, se ha indicado que cuando el contrato sometido a análisis lo constituye una promesa para celebrar otro acuerdo negocial, la caducidad de la acción debe contarse a partir de la fecha estipulada por las partes para elevar a escritura pública el contrato prometido.

Igualmente señala el tribunal, que en el caso bajo estudio, el término de caducidad se suspendió por la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial el 11 de

diciembre de 2007, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, el plazo de 3 meses venció el 11 de marzo de 2008, por lo que se reanudó el término restante, cumpliéndose su vencimiento el 25 de abril de 2008, es decir, que para la fecha de presentación de la demanda (2 de mayo de 2008) la acción ya había caducado.

Expuesto lo anterior, la Sala procederá a determinar si se presentó una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Se advierte que el actor considera que en el presente caso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, al declarar de oficio la caducidad de la acción, la cual según dicha Corporación inició a contar a partir de la fecha en que debió elevarse el contrato de cesión a escritura pública (20 de enero de 2006) de acuerdo a lo acordado en la promesa de cesión suscrita el 11 de enero de 2006; cuando en realidad la escritura pública se firmó el 15 de marzo de 2006 y se registró el 7 de abril del mismo año, es decir, fue en dicha fecha que se perfeccionó el contrato.

Encuentra la Sala que en efecto el tribunal accionado al proferir el fallo de segunda instancia incurrió en un error, toda vez que aunque afirmó que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 39⁹ y 41¹⁰ de la Ley 80 de 1993, el contrato estudiado debía elevarse a escritura pública por afectar el dominio de un bien inmueble, concluyó que en el caso concreto, como las pretensiones de la demanda se dirigían a atacar la promesa suscrita el 11 de enero de 2006, el término de caducidad de la acción contemplada en el literal e), numeral 10 del artículo 136 del C.C.A.¹¹, debía empezar a contarse a partir de la fecha en que se pactó en dicho

⁹ "ARTÍCULO 39. DE LA FORMA DEL CONTRATO ESTATAL. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.
(...)"

¹⁰ "ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.
(...)"

¹¹ "Artículo 136. Caducidad de las acciones.

10. En las relativas a 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.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

(...)

e) <Literal condicionalmente EXEQUIBLE> **La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento.** Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2)

documento que se iba a firmar la escritura pública, y no la fecha en que efectivamente se suscribió.

A juicio de la Sala, la anterior posición resulta equívoca, toda vez que pese a que se suscribió el contrato de promesa el 11 de enero de 2006, surgiendo desde este momento algunas obligaciones para las partes, el contrato de cesión sólo se perfeccionó en la fecha en que se elevó a escritura pública.

Quiere decir lo anterior, que el tribunal desconoció las normas referidas al perfeccionamiento del contrato estatal cuando se afecta el dominio sobre un bien inmueble, pues en el presente caso como el contrato celebrado era de "cesión de un lote de terreno de propiedad de Carlos Enrique Vanegas Garzón a favor del Municipio de Zipacón (Cundinamarca)" debía elevarse a escritura pública, tal y como en efecto ocurrió, pues de acuerdo a lo probado en el expediente el 15 de marzo de 2006 se firmó la Escritura Pública No. 0548

Concluye la Sala, que la Corporación accionada al declarar la caducidad de la acción no tuvo en cuenta que en el presente caso no se está discutiendo la validez del contrato de promesa, sino del contrato de cesión celebrado entre el señor Carlos Enrique Vanegas Garzón y el Municipio de Garzón, y por tanto, la caducidad de la acción debía contarse a partir de la fecha en que se suscribió la escritura pública, pues como ya se indicó, el literal e) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., señala que cuando se está pidiendo la nulidad absoluta del contrato se debe tener en cuenta como fecha para el conteo de éste fenómeno jurídico, el perfeccionamiento del mismo, el cual, como ya se ha dicho y demostrado, ocurrió para el caso el 15 de marzo de 2006.

Por otra parte, se observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca fundamenta su decisión en la sentencia del Consejo de Estado de 4 de diciembre de 2006, radicado interno No. 15117, en la cual se señala lo siguiente:

"(...)

años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. En ejercicio de esta acción se dará estricto cumplimiento al artículo 22 de la Ley "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

La jurisprudencia de la Sección Tercera ha determinado, reiteradamente, que para establecer el momento a partir del cual debe contabilizarse el término para la caducidad de la acción contractual, debe distinguirse entre los contratos que requieren de liquidación y aquellos que no la necesitan. En aquellos contratos en que la ley no exige la liquidación, el término de caducidad empezará a contabilizarse a partir de la fecha de su terminación, bien sea que ésta se produzca de manera normal o anormal; mientras que en los contratos en que sí la requieren, el cómputo se hará a partir de la fecha en que se efectúe la correspondiente liquidación. Pero como quiera que los contratos sometidos a examen lo constituyen dos promesas de compraventa, los mismos no corresponden a aquellos contratos que deberían someterse al procedimiento de la liquidación, pero en ellos sí se establece un plazo que corresponde a aquel en el cual debe cumplirse la obligación de hacer, consistente en el otorgamiento de la escritura pública de venta, según los mandatos del numeral 3º del artículo 89 de la Ley 153 de 1887, indispensables para la validez misma de la promesa de contrato. De conformidad con lo prescrito por el artículo 136 del C.C.A., en la forma en que fue modificado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989, a cuyo tenor las acciones relativas a contratos “caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirven de fundamento”, sucede entonces, que en el caso examinado, para contabilizar el inicio del término el (sic) caducidad de la acción, deberá tenerse como fecha el 21 de septiembre de 1990, por ser ésta la pactada por las partes para otorgar las escrituras públicas correspondientes y porque la no concurrencia del Municipio, en la fecha y hora indicadas, a fin de cumplir la obligación referida, indudablemente constituye el hecho que sirvió de fundamento a los demandantes para incoar la acción contractual. (...)

Sin embargo, considera la Sala que el anterior precedente no resulta aplicable al caso bajo estudio, ya que los supuestos de hecho y de derecho son diferentes, pues la demanda en este asunto se dirige a lograr la nulidad del contrato de cesión, y no del contrato de promesa; por lo que el tiempo de caducidad debe contarse a partir de la fecha de perfeccionamiento del contrato de cesión, es decir, la fecha de suscripción de la escritura pública.

Lo expuesto resulta contrario a lo que ocurre en el precedente citado, en el que se debe contabilizar el término de caducidad, por tratarse de un contrato de promesa, desde la fecha en que debió elevarse la escritura-

Teniendo en cuenta lo considerado, a juicio de la Sala el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al proferir la sentencia acusada incurrió en vía de hecho, puesto que tomó para el conteo de la caducidad, una fecha que no correspondía, por lo que se tutelaré el derecho fundamental al debido proceso del señor Carlos Enrique Vanegas Garzón.

Como consecuencia de lo anterior, se dejará sin efectos la sentencia del 16 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la acción de controversias contractuales presentada por el Carlos Enrique Vanegas Garzón contra el Municipio de Zipacón (Cundinamarca); y se ordenará al Tribunal que profiera una nueva providencia dentro del mismo asunto, teniendo en cuenta lo aquí considerado.

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

F A L L A

PRIMERO: TUTELASE el derecho fundamental al debido proceso de Carlos Enrique Vanegas Garzón, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DEJESE SIN EFECTOS la sentencia del 16 de agosto de 2012, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de acción de controversias contractuales iniciado por el hoy accionante contra el Municipio de Zipacón (Cundinamarca), con radicación No. 2008-00216.

TERCERO: ORDENASE al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que en el término de 20 días contados a partir del recibo del expediente referido, dicte nueva sentencia dentro del proceso de controversias contractuales iniciado por el hoy accionante contra el Municipio de Zipacón (Cundinamarca), teniendo en cuenta los lineamientos que sobre el particular se expresaron en esta providencia.

CUARTO: Por Secretaría remítase el expediente contentivo de la acción de controversias contractuales al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para lo de su competencia.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

Si no fuere recurrida, por Secretaría envíese a la CORTE CONSTITUCIONAL para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA