**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Acción de controversias contractuales**

La caducidad de las acciones se ha instituido, jurídico procesalmente, como aquella por medio del cual el legislador limita en el tiempo el derecho de acción, entendido este como “el derecho de poner en actividad la rama jurisdiccional para que se surta un proceso” , su fundamento se encuentra en la necesidad de brindar seguridad jurídica al conglomerado social con el fin de evitar la paralización del tráfico jurídico, por lo que protege, entonces, intereses colectivos y generales.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN -** **Característica esencial**

Posee la característica esencial de ser de orden público, lo que necesariamente conlleva a tener un carácter de irrenunciabilidad e inclusive dota al juez de la facultad de declararla de oficio.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Efecto extintivo**

El efecto extintivo por caducidad actúa al verificarse el plazo, per se, ope legis, en forma ineluctable y por disposición o mandato normativo expreso, de ius cogens e imperativo, al margen de la autonomía, decisión o querer del titular.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Declaración de oficio**

La caducidad puede y debe declararse ex officio por el juzgador o, a solicitud de parte, pero en todo caso, su efecto se produce per ministerium legis sin requerir declaración alguna.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN CONTRACTUAL - Término - Controversias contractuales - Nulidad absoluta**

Para el caso de la acción contractual, el Código Contencioso señala en el artículo 136 numeral 10 que el término de caducidad será de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Luego sobre la nulidad absoluta del contrato en el literal e) prescribe que podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos años siguientes a su perfeccionamiento, y que si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos años el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco años a partir de su perfeccionamiento.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Bogotá D. C., quince (15) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2004-01121-01(43593)**

**Actor: MUNICIPIO DE EL COCUY - BOYACÁ**

**Demandado: CECILIA BRICEÑO DE BRICEÑO Y OTROS**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

**Temas:** *Caducidad de la acción de controversias contractuales***.** *Nulidad absoluta del contrato. Compraventa de bien inmueble.*

Decide la Subsección el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 28 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, en la que se decidió negar las pretensiones de la demanda.

1. **SÍNTESIS DEL CASO**

El municipio de El Cocuy demanda la nulidad absoluta del contrato contenido en la escritura pública número 1100, del 19 de noviembre de 1988, otorgada en la notaría primera del círculo de Ubaté – Cundinamarca, cuyo objeto fue la compraventa del bien inmueble que se denomina Usiacuri, con una extensión aproximada de 2400 mts2 por omisión de las formalidades de todo instrumento público y la violación directa del numeral 4 del artículo 99 y 28 del Decreto 960 de 1970, artículos 12 y 26 del Decreto 2148 del 1 de agosto de 1983.

1. **ANTECEDENTES**
   1. **Lo pretendido**

El día 28 de mayo de 2004, el municipio de **El Cocuy**, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda contra **Cecilia Briceño de Briceño, Gildardo Quintero Martínez, Rafael Antonio Acero Ramírez, Adda Jennifer Briceño Acero, Douglas Ignacio Briceño Acero, Sandra Marcela del Pilar Briceño Gómez, José Ignacio Briceño Gómez, Nelson Rodrigo Briceño Gómez, Angélica Mayerly Briceño Hurtado** y la **Junta Administradora de los Bienes del Legado Baudillo Acero**, con el objeto que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*“****PRIMERA.*** *Que se declare nulo absolutamente el contrato contenido en la escritura pública número 1100, fechada 19 de Noviembre (sic) de 1988, otorgada en la notaría primera del círculo de Ubaté – Cundinamarca, por medio de la cual MARCO ANTONIO GAMBA GARCÍA, obrando como REPRESENTANTE LEGAL del municipio de El Cocuy -Boyacá-, en calidad de ALCALDE MUNICIPAL, y GILDARDO QUINTERO MARTÍNEZ, obrando en calidad de PRESIDENTE de la JUNTA ADMINISTRADORA DE LOS BIENES DE (sic) LEGADO “BAUDILLO ACERO”, municipio de El Cocuy – Boyacá, según escritura, vendieron a la demandada CECILIA BRICEÑO DE BRICEÑO, el cual se encuentra con matrículas inmobiliarias números 172-27560 y 172-27571, segregado del folio de matrícula inmobiliaria número 172-26287, oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ubaté-Cundinamarca.*

***SEGUNDA.*** *Que como consecuencia de lo anterior se ordene la cancelación de dicho instrumento y de su registro, como también de las posteriores transferencias de propiedad que se hayan hecho en el mencionado inmueble y conforme aparece en certificados de tradición aludidos, respecto al registro de las escrituras públicas: 1104, del 21 de noviembre de 1988, otorgada en la notaría primera del círculo de Ubaté – Cundinamarca, por la cual la señora CECILIA BRICEÑO DE BRICEÑO, transfiere a título de venta real y efectiva a favor de RAFAEL ANTONIO ACERO RAMÍREZ, parte del bien objeto de contrato demandado en este proceso, Lote “EL REFUGIO”, y la 1265 del 30 de diciembre de 1988, otorgada en la notaría primera del círculo de Ubaté – Cundinamarca, por la cual la señora CECILIA BRICEÑO DE BRICEÑO, RAFAEL ANTONIO ACERO RAMÍREZ, transfieren a título de venta real y efectiva, a favor de JOSÉ IGNACIO BRICEÑO CAÑÓN, el bien objeto de (sic) contrato demandado en este proceso, como también los registros que aparezcan en lo sucesivo y como consecuencia de la sucesión intestada de JOSÉ IGNACIO BRICEÑO CAÑÓN que se tramita en el Juzgado de Familia de Ubaté – Cundinamarca.*

***TERCERA.*** *Que como consecuencia de los anteriores pronunciamientos, se ordene a los HEREDEROS DETERMINADOS de JOSÉ IGNACIO BRICEÑO CAÑÓN, demandados, poseedores del bien materia de acción, la RESTITUCIÓN a favor del MUNICIPIO DE EL COCUY-BOYACÁ, del inmueble determinado en instrumento público materia de acción y en el hecho primero de esta demanda, junto con sus frutos civiles y naturales percibidos con mediana inteligencia desde que se realizó la venta materia de acción, hasta que se verifique su entrega.*

***CUARTA.*** *Que se condene en costas y perjuicios causados a los DEMANDADOS”.*

La parte demandante, como **fundamentos de hecho** de las pretensiones, señaló que mediante escritura pública número 1100, de fecha 19 de noviembre de 1988 de la Notaría Primera del Círculo de Ubaté – Cundinamarca, los señores **Marco Antonio Gamba García**, como alcalde del municipio de El Cocuy – Boyacá, y **Gildardo Quintero Martínez**, en su calidad de Presidente de la Junta Administradora de los Bienes del Legado Baudillo Acero, transfirieron en venta real y efectiva a la señora **Cecilia Briceño de Briceño**, el derecho de dominio que tenía el municipio de El Cocuy, y que administraba la junta directiva del Legado Baudillo Acero de El Cocuy, sobre un lote de terreno que se denomina Usiacuri, con extensión aproximada de 2400 mts2, dicho inmueble es la última parte del terreno El Triángulo o Andalucía, ubicado en la vereda de Tagua, del municipio de Gachetá, inscrito en el catastro con el número 00-1-002-218.

La señora Cecilia Briceño de Briceño, transfirió el derecho de dominio a Rafael Antonio Acero Ramírez el inmueble denominado El Refugio, con una extensión aproximada de 1.200 mts2, inmueble que hace parte del terreno de mayor extensión Usiacuri, el cual quedó con una extensión de 1.200 mts2.

Así mismo, el señor Rafael Antonio Acero Ramírez y la señora Cecilia Briceño de Briceño vendieron a José Ignacio Briceño Cañón, el primero el inmueble El Refugio y la segunda el lote de terreno Usiacuri.

El inmueble en mayor extensión denominado El Triángulo o Andalucía, fue adquirido por el municipio de El Cocuy, por adjudicación en el proceso divisorio adelantado por dicho ente territorial, contra los municipios de Tunja, Sogamoso y Turmequé, el cual fue tramitado ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso, protocolizado mediante escritura pública número 1002 del 11 de agosto de 1947, de la Notaría Segunda del Círculo de Sogamoso, con folio de matrícula inmobiliaria 172-0026-287.

El inmueble llamado El Triángulo o Andalucía, hizo parte de los predios Guachetá y Punta de Peña, objeto de legado a los municipios de Tunja, Sogamoso, Turmequé y El Cocuy.

La entidad Legado Baudillo Acero de El Cocuy Boyacá, se constituyó con el fin de administrar los bienes y valores del mencionado legado.

El accionante adujo que el contrato objeto de la acción omitió las formalidades de todo instrumento público, violó directamente el numeral 4 del artículo 99 y 28 del Decreto 960 de 1970, artículos 12 y 26 del Decreto 2148 del 1 de agosto de 1983, existiendo nulidad absoluta del contrato. Así mismo no se tuvo en cuenta lo ordenado por el artículo 17 del Decreto 222 de 1983, en concordancia con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 19 de 1982, normas vigentes cuando se otorgó la escritura pública.

Advirtió que ya había solicitado ante el Juzgado Civil del Circuito de Ubaté la nulidad absoluta deprecada, el cual acogió las pretensiones de la demanda el 24 de junio de 1994, y en recurso de apelación el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, el 6 de junio de 1995, revocó dicha decisión y se declaró inhibida para resolver de fondo.

Nuevamente, ante el mismo juzgado se intentó la solicitud de nulidad absoluta, el cual, mediante proveído del 22 de febrero de 1999, declaró la nulidad de todo lo actuado, providencia que fue apelada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Sala Civil, la cual decidió de manera oficiosa la nulidad de todo lo actuado, en razón que el competente para conocer de la acción era la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En ejercicio de acción de tutela, solicitó el demandante ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Sala Civil, la revocatoria de las mencionadas providencias, la cual fue negada el 17 de marzo de 2000 y recurrida ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, quien declaró la nulidad de todo lo actuado el 27 de abril de 2000.

Como consecuencia de la nulidad anterior, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Sala Civil negó la mencionada acción de tutela el 12 de mayo de 2000 y la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, el 20 de junio de 2000 confirmó la decisión impugnada, con fundamento en que el contrato cuya nulidad se solicita es estatal, y por consiguiente su conocimiento correspondía a la jurisdicción contenciosa administrativa.

* 1. **Trámite procesal relevante**

La demanda así formulada fue admitida el 9 de septiembre de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, providencia que fue notificada a las partes y al Ministerio Público.

Gildardo Quintero Martínez presentó **contestación de la demanda**, en la cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso las excepciones de falta de jurisdicción y competencia, caducidad de la acción, inepta demanda y falta de requisito de procedibilidad. Consideró que la competencia era de la justicia ordinaria en razón a que el contrato se encontró catalogado como de derecho privado de la administración, acorde con la Ley 19 de 1982 y el Decreto 222 de 1983. A su juicio, el bien inmueble materia del contrato celebrado es un bien fiscal y no de uso público, *“sujeto por tanto al derecho común, ya que está dentro del comercio y no fuera de él. Y sobre el que se predican todas las normas civiles correspondientes como la prescripción y la caducidad de las acciones para ejercer los derechos de dominio y posesiona (sic)”.*

Flor María Acero Arévalo, Adda Jennifer Briceño Acero y Douglas Briceño Acero, contestaron la demanda, se opusieron a la prosperidad de las pretensiones y propusieron las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa, falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad de la acción. Adujo que *“el contrato celebrado entre el Municipio (sic) del “El Cocuy” y la señora Cecilia Briceño de Briceño, se perfeccionó desde el mismo momento en que fue otorgada Escritura Pública de Compraventa, esto es, en el Año (sic) 1988, por tanto, el término de caducidad para la acción que hoy se pretende adelantar, ocurrió en el mes de noviembre de 1990, esto es, hace más de dieciocho (18) años, por lo que no existe razón para que hoy por hoy, se intente buscar la Nulidad (sic) Absoluta (sic) del mismo, ni mucho menos para legitimar el presente trámite, (…)”.*

En la oportunidad para presentar **alegatos de conclusión,** el municipio de El Cocuy – Boyacá manifestó que el bien objeto del contrato cuya nulidad se solicita es un bien fiscal de carácter imprescriptible y tal como quedó demostrado la declaración de pertenencia no era procedente. Reiteró que hubo omisión de las formalidades de la escritura pública que la ley prescribía para el valor de los actos materia de la acción tal como se indicó, por lo que se trató de una causa ilícita y legitima al municipio de El Cocuy para actuar como demandante. Por último, adujo que, sobre dichos bienes estatales imprescriptibles, la acción *“no caduca a las voces del artículo 44, parágrafo 1° de la Ley 446 de 1998”.*

A su turno, Flor María Acero Arévalo, Adda Jennifer Briceño Acero y Douglas Briceño Acero, reiteraron que se encontró plenamente probada la excepción de caducidad de la acción. Pues *“el contrato celebrado entre el Municipio (sic) del (sic) “El Cocuy” y la señora Cecilia Briceño de Briceño, se perfeccionó desde el mismo momento en que fue otorgada Escritura Pública de Compraventa, esto es, en el Año (sic) 1988, por tanto, el término de Caducidad (sic) para la Acción (sic) que hoy se pretende adelantar, ocurrió en el mes de noviembre de 1990, esto es, hace más de dieciocho (18) años, por lo que no existe razón para que hoy, se pretenda la Nulidad (sic) Absoluta (sic) del mismo, (…)”.*

El Ministerio Público guardó silencio.

* 1. **La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, en sentencia del 28 de octubre de 2011, decidió:

*“****PRIMERO. -*** *Declárese la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de los señores* ***Gilberto Quintero Martínez*** *y* ***Rafael Antonio Acero Ramírez****, por lo expuesto en la parte motiva.*

***SEGUNDO. - NEGAR*** *las pretensiones de la demanda.*

***TERCERO. -*** *Sin costas.*

***CUARTO:*** *Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, liquídense los gastos del proceso y en caso de remanentes devuélvanse a la parte actora, pasados dos años sin que estos sean reclamados, se declarará la prescripción de los mismos a favor del Tesoro Nacional”.*

Para tomar esta decisión el Tribunal expuso que respecto de los señores Gilberto Quintero Martínez y Rafael Antonio Acero Ramírez, no encontró probada la legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no se logró demostrar que hubiesen intervenido en el negocio jurídico, ya que no ostentan la calidad de propietarios, ni menos aún prueban que actúan en nombre del legado.

Sobre la caducidad de la presente acción, el *a quo* consideró:

*“Con el fin de determinar si en el presente caso ha operado la caducidad de la acción es necesario tener en cuenta que en la demanda se solicita se declare nulo absolutamente el contrato contenido en la Escritura Pública N.1100 del 19 de noviembre de 1988, otorgada en la Notaría primera (sic) del circulo (sic) de Ubaté – Cundinamarca.*

*Así las cosas, se encuentra que el término de caducidad, para los actos donde se solicita la nulidad absoluta del contrato objeto de la litis, de acuerdo con lo normado en el numeral 1 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, puede ejercerse en cualquier tiempo, así las cosas, no estaría caducada”.*

Por otra parte, señaló que al contrato de compraventa de bienes inmuebles fiscales deben celebrarse con unos requisitos adicionales indicados en el Decreto 960 de 1970 y el Decreto 2148 de 1983. En primer lugar, encontró el *a quo* que no le asistía razón al accionante respecto de la causal de nulidad del contrato de compraventa establecida en el artículo 1741 del Código Civil, por cuanto los contratantes cumplieron con la solemnidad de elevar el contrato de compraventa del inmueble a escritura pública y se realizó con los requisitos establecidos en el Decreto 960 de 1970.

En segundo lugar, se percató que el Notario certificó dentro del texto de la escritura pública que le fue allegada la certificación por medio del cual el Concejo Municipal autorizó al alcalde de la época, para realizar la venta, cargo que también pudo ser corroborado con el correspondiente certificado, cumpliéndose entonces lo establecido en el artículo 28 del Decreto 960 de 1970.

En tercer lugar, el Notario en el texto de la escritura pública hizo constar que se presentó el acta de autorización expedida por el Concejo Municipal al burgomaestre para llevar a cabo dicha escritura de compra-venta, en la cual se certificó el nombre de la persona que ejercía el cargo de Alcalde, y, de otra parte, el artículo 16 *ibídem* es facultativo en el sentido de indicar que los documentos que acreditan su calidad, podrán ser o no protocolizados cuando el Notario lo considere necesario.

Contrario a lo sostenido por el demandante, encontró el Tribunal que se cumplió con los requisitos de perfeccionamiento del contrato objeto de la *litis*; pues no observó vicio alguno y dentro de la misma se estipuló que el Alcalde contaba con la autorización del Concejo Municipal para la celebración de dicho contrato.

* 1. **El recurso contra la sentencia**

Contra lo así resuelto la parte demandante interpuso oportunamente **recurso de apelación** por estimar que los demandados Gildardo Quintero Martínez y Rafael Antonio Acero Ramírez, aparecen en escrituras públicas materia de acción, el primero como vendedor en calidad de presidente de la Junta Administradora de los bienes del legado Baudillo Acero, municipio del Cocuy – Boyacá, escritura pública 1100 del 19 de noviembre de 1988, y el segundo, Rafael Acero, como comprador y vendedor de derechos de dominio que se derivan del bien del contrato consignado en la misma escritura pública, y por lo tanto se encuentran debidamente legitimados por pasiva.

Respecto a la negativa de las pretensiones, consideró que no se trataba del perfeccionamiento de la escritura como tal, en el presente asunto, sino de la nulidad absoluta del contrato contenido en las escrituras que allí se dan cuenta, de la cancelación de dichos documentos escriturarios y su registro, fundamentos no analizados por el juez de primera instancia en forma integral, ya que solo se limitó a pronunciarse en forma apresurada e insegura sobre el hecho número 8 de la demanda, respecto a los comprobantes de representación, tanto del señor Alcalde como de quien obraba como presidente del legado y de la autorización para vender. Omitió pronunciarse sobre las actas de posesión, certificados de vigencia de los cargos aludidos, las autorizaciones legalmente otorgadas para vender la bien materia de contrato y acción, que se da cuenta en el hecho de la demanda.

Igualmente señaló que hubo falta de pronunciamiento sobre los demás fundamentos de hecho consignados en la demanda, especialmente, en los numerales 8, 9, 10, 11, 12 y 13 y que dan cuenta que en la formación del contrato no se tuvo en cuenta lo ordenado en el Decreto 222 de 1983, en concordancia con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 19 de 1982, normas vigentes cuando se otorgó el contrato contenido en la escritura pública materia de esta acción.

Por último, a su juicio la sentencia recurrida no es congruente, pues no se encuentra en consonancia con los hechos y pretensiones aducidos en la demanda.

* 1. **Trámite en segunda instancia**

El recurso así interpuesto fue admitido el 18 de abril de 2012. Mediante proveído del 16 de mayo de 2012, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que aquellas alegaran de conclusión y este emitiera concepto.

El municipio de El Cocuy en la oportunidad para **alegar de conclusión**, reiteró los planteamientos iniciales que fueron consignados en el recurso de apelación *“para no volverme repetitivo y extenso en esta oportunidad procesal”.*

Flor María Acero Arévalo, Adda Jennifer Briceño Acero y Douglas Briceño Acero, resaltaron el cumplimiento de los requisitos y solemnidades previstos en la ley vigente e increparon que el representante de la parte demandante contó con los respectivos permisos y autorizaciones para adelantar la compraventa del inmueble, además que consideró probada la buena fe de los accionados de conformidad con lo normado en la Constitución Política y resaltó que el municipio demandante se encontró, en el presente asunto, alegando su propia culpa, ya que los requisitos se cumplieron y de demostrarse cualquier error u omisión, es imputable a su proceder.

El Ministerio Público guardó silencio

1. **CONSIDERACIONES**
   1. **Sobre los presupuestos materiales de la sentencia de mérito**

La Subsección es **competente** para conocer el presente asunto iniciado en ejercicio de la acción de controversias contractuales, en razón de la cuantía[[1]](#footnote-1).

Sobre la **vigencia** de la acción de controversias contractuales, la Sala procederá a estudiar si se interpuso dentro del término señalado en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo en el acápite de análisis de la Subsección del presente asunto.

* 1. **Sobre la prueba de los hechos**

Se encuentra probado que por medio de la escritura pública No. 673 de 31 de marzo de 1923, se protocolizó el testamento del señor Baudilio Acero en el cual dispuso que legaba a José Antonio Hernández, menor impúber, las fincas denominadas “Gachetá” y “Punta de Peña” ubicadas en el municipio de Guachetá, que si el legatario moría antes de cumplir 21 años o se casaba antes de cumplir los 30 años de edad, pasarían las fincas legadas a los municipios de Tunja, Sogamoso, Turmequé y El Cocuy del Departamento de Boyacá, en partes iguales para que con su valor fundaran casas de asilo para niños y hospitales para los pobres.[[2]](#footnote-2)

Luego, se tiene que, por medio de un proceso divisorio adelantado por el municipio de El Cocuy en contra de los municipios de Tunja, Sogamoso y Turmequé, le correspondió a dicho municipio cuatro lotes que fueron protocolizados por medio de escritura pública No. 1002 de 11 de agosto de 1947, en la Notaría 2ª de Sogamoso.[[3]](#footnote-3)

Mediante escritura pública 1100[[4]](#footnote-4) del 19 de noviembre de 1988 el municipio de El Cocuy, por medio del alcalde *“debidamente autorizado por el Concejo Municipal”*, y la Junta Administradora del Legado Baudillo Acero, celebraron con la señora Cecilia Briceño contrato de compraventa del inmueble “Usiacuri”, con una extensión de 10 hectáreas, 2.400 mts2, *“que es la última parte del terreno denominado “El Triángulo y Andalucía”*, ubicado en la vereda de Tagua, jurisdicción del municipio de Guachetá.

En el folio de matrícula inmobiliaria No. 172-26287 se consignó que el globo de terreno con una extensión superficiaria de 31 fanegada siete mil ciento setenta varas cuadradas, está compuesto por los potreros de “El Triángulo y Andalucía” y aparecen las siguientes anotaciones: adjudicación al Municipio de El Cocuy por división, juicio de servidumbre en 1970 al legado Baudilio Acero, una venta parcial al Instituto de Reforma Agraria INCORA, venta parcial del Municipio de El Cocuy y el legado Baudilio Acero a Flor María Acero Arévalo y venta parcial del Municipio de El Cocuy y el legado Baudilio Acero a Cecilia Briceño Briceño[[5]](#footnote-5).

Y seguidamente, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 172-27560[[6]](#footnote-6), del inmueble Usiacuri, objeto de la compraventa cuya nulidad absoluta se solicita, se observa en la anotación No. 2 que la escritura 1100 del 19 de noviembre de 1988 de la Notaría Primera de Ubaté fue registrada el 21 de noviembre del mismo año con radicación 3151.

* 1. **Problema jurídico**

Teniendo en cuenta los hechos probados, la Sala procederá a determinar si la acción contractual incoada por la parte demandante se encuentra caducada, o si, por el contrario, fue interpuesta en tiempo.

* 1. **Análisis de la Subsección**

**Sobre la caducidad de la acción de controversias contractuales**

La caducidad de las acciones se ha instituido, jurídico procesalmente, como aquella por medio del cual el legislador limita en el tiempo el derecho de acción, entendido este como *“el derecho de poner en actividad la rama jurisdiccional para que se surta un proceso”[[7]](#footnote-7)*, su fundamento se encuentra en la necesidad de brindar seguridad jurídica al conglomerado social con el fin de evitar la paralización del tráfico jurídico, por lo que protege, entonces, intereses colectivos y generales.

Dicha institución posee la característica esencial de ser de orden público, lo que necesariamente conlleva a tener un carácter de irrenunciabilidad e inclusive dota al juez de la facultad de declararla de oficio.

Al respecto se sostiene:

*“La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general”.[[8]](#footnote-8)*

Por consiguiente, el efecto extintivo por caducidad, actúa al verificarse el plazo, *per se*, *ope legis*, en forma ineluctable y por disposición o mandato normativo expreso, de *ius cogens* e imperativo, al margen de la autonomía, decisión o querer del titular.[[9]](#footnote-9)

Y como se mencionó anteriormente, la caducidad puede y debe declararse *ex officio* por el juzgador o, a solicitud de parte, pero en todo caso, su efecto se produce *per* *ministerium legis* sin requerir declaración alguna.

Así las cosas, para el caso de la acción contractual, el Código Contencioso señala en el artículo 136 numeral 10 que el término de caducidad será de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Luego sobre la nulidad absoluta del contrato en el literal e) prescribe que podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos años siguientes a su perfeccionamiento, y que si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos años el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco años a partir de su perfeccionamiento.

Es decir, que pasados dos años desde la fecha de la ocurrencia de las circunstancias que dan origen a la acción, el juez contencioso administrativo deberá decretar probada la excepción de caducidad, aun si la parte demandada no lo ha solicitado, es decir, de oficio.

La parte demandante menciona en el libelo introductorio actuar en ejercicio de la acción de controversias contractuales establecida en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad absoluta del contrato compraventa de inmueble celebrado entre el municipio de El Cocuy y la Junta Administradora de los bienes del Legado “Baudillo Acero”.

Aunque la norma citada corresponde al Código Contencioso Administrativo modificado por el Decreto 2304 de 1989 y la Ley 446 de 1998, el término de caducidad de la acción de controversias contractuales inició en vigencia del Decreto 01 de 1984, con base en lo prescrito en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887[[10]](#footnote-10).

Así las cosas, en punto de estudiar la caducidad de la acción contractual en el caso de autos, se tiene que el contrato de compraventa que reclama nulo la parte actora, se protocolizó por medio de escritura pública No. 1100 del 19 de noviembre de 1988, y registrada el 21 del mismo mes y año, por lo tanto y de acuerdo con el artículo 136 del Decreto 01 de 1984, norma vigente al momento de los hechos, el término de caducidad de la acción corrió luego del perfeccionamiento del negocio jurídico, esto es, desde el 22 de noviembre de 1988 hasta el 22 de noviembre de 1990.

La Sala discrepa de lo sostenido por el Tribunal, respecto a que la presente acción de controversias contractuales se encontraba vigente por cuanto podía ser presentada en cualquier tiempo, pues, es diáfano que el Decreto 01 de 1984, norma aplicable al presente asunto, estableció en el artículo 136 que el término de la caducidad cuando la pretensión del demandante sea relativa a contratos caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella[[11]](#footnote-11).

Destaca la Subsección que el *a quo* aplicó al presente asunto el término de caducidad de la acción de nulidad, que podrá *“ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto o después de su publicación”*, como así lo disponía el artículo 136 del Decreto 01 de 1984, entendimiento que no resulta aplicable al presente asunto, toda vez que se pretende la nulidad absoluta de un negocio jurídico y no la nulidad de un acto administrativo.

Tan cierto es esto, que el Decreto 01 de 1984 les dio a las acciones de controversias contractuales un trato aparte, en su artículo 87. Acciones que no tienen semejanza con la acción de nulidad. Baste pensar que la nulidad absoluta del contrato posee un término propio de caducidad de la acción de dos (2) años, *a contrario sensu* de la acción que prescribe el artículo 84 *ibídem*, que puede ser presentada en cualquier tiempo. Por tanto, se itera que la acción de controversias contractuales cuando se pretende la nulidad absoluta del contrato posee características propias e independientes de aquellas que tiene la acción de simple nulidad, entre ellas, el término de caducidad de la acción como se ha expuesto[[12]](#footnote-12).

Esta idea sobre el término autónomo de la caducidad de la acción cuando se pretende la nulidad absoluta, de la prescrita en la acción de simple nulidad, fue reiterada, por el Decreto 2304 de 1989 y con mayor arraigo en la Ley 446 de 1998, normas que modificaron el Decreto 01 de 1984 y que tratan con gran distinción el término de la caducidad de la acción de controversias contractuales de la caducidad de la acción de nulidad.

Ahora bien, la Subsección pone de presente que el demandante, inició proceso ordinario ante la jurisdicción civil con base en las mismas pretensiones traídas al proceso contencioso administrativo, el día 11 de marzo de 1989, proceso que culminó con fallo inhibitorio proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Sala Agraria el día 6 de junio de 1995[[13]](#footnote-13).

Igualmente, se tiene que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Sala Civil, mediante proveído del 22 de abril de 1999 decidió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de fecha 9 de abril de 1996, por falta de jurisdicción[[14]](#footnote-14), auto que fue suplicado y confirmado en todas sus partes el 14 de mayo de 1999[[15]](#footnote-15).

Así mismo, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Sala Civil, el 17 de marzo de 2000, negó la acción de tutela iniciada por el municipio de El Cocuy con ocasión de la expedición de las providencias anteriormente reseñadas[[16]](#footnote-16).

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, el 27 de abril de 2000[[17]](#footnote-17), declaró la nulidad de todo lo actuado en el trámite de la acción de tutela, por lo que, nuevamente, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Sala Civil, el 12 de mayo de 2000[[18]](#footnote-18), negó la acción de tutela presentada y la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, el 20 de junio de 2000[[19]](#footnote-19), la confirmó.

Es menester de la Subsección resaltar que el Decreto 1400 de 1950 (Código de Procedimiento Civil)[[20]](#footnote-20), vigente para la época de la presentación de la demanda ante la jurisdicción ordinaria, no prescribía la interrupción del término de caducidad, por tal motivo, como la demanda se presentó con posterioridad ante la jurisdicción contencioso administrativa el día 28 de mayo de 2004, es evidente que la caducidad ya había operado, y en consecuencia se impone revocar la decisión de primera instancia, y declarar probada la excepción de caducidad de la acción.

* 1. **Sobre las costas**

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

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

**F A L L A**

**Revocar** la sentencia del 28 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia, se dispone:

**PRIMERO. Declarar** probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la parte demandada.

**SEGUNDO.** Sin costas.

**TERCERO.** En firme esta providencia, **envíese** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

**Cópiese, Notifíquese y Cúmplase**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**Presidente de la Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Magistrado Ponente**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

1. Cuantía de $500.000.000., superando la cuantía exigible para la vocación de doble instancia que en el año 2004 era de $51.730.000 (Decreto 597 de 1988). [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 36 a 40 del cuaderno pruebas. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folio 41 a 50 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 2 a 4 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folio 16 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folio 12 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-6)
7. Azula Camacho, Jaime. Derecho procesal: Teoría general del proceso. Tomo I. Editorial Temis. 2016. Pág 55. [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional. Sentencia C-832 del ocho (8) de agosto de dos mil uno (2001). Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicación: 08001233100020120022401 (48598). Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación. [↑](#footnote-ref-10)
11. “Artículo 136. **Caducidad de las acciones.** La de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar a regir.

    Las de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día de la publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública, la caducidad será de dos (2) años.

    Sin embargo, cuando se demanden actos que reconozcan prestaciones periódicas la acción podrá proponerse en cualquier tiempo, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

    La de reparación directa y cumplimiento y la de definición de competencias caducarán al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir de la producción del acto o hecho.

    La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo.

    Las de nulidad y las de restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos, proferidos por el Incora, caducarán en dos (2) años contados desde la publicación cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos.

    Las relativas a contratos caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella.

    Los actos separables distintos del de adjudicación de una licitación sólo serán impugnables jurisdiccionalmente una vez terminado o liquidado el contrato.

    La acción electoral caducará en veinte (20) días contados a partir del siguiente a aquel en el que se verifique el acto por medio del cual se declara la elección o se expida el nombramiento”. (Subrayado fuera del texto) [↑](#footnote-ref-11)
12. Se tiene además que la nulidad absoluta del contrato no es una acción pública, como sí lo es la acción de nulidad que describe el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo. [↑](#footnote-ref-12)
13. Folios 53 a 66 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-13)
14. Folios 67 a 69 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-14)
15. Folios 70 y 71 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-15)
16. Folios 72 a 77 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-16)
17. Folios 78 a 84 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-17)
18. Folios 85 a 90 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-18)
19. Folios 91 a 97 del cuaderno de pruebas. [↑](#footnote-ref-19)
20. ARTÍCULO 90. **Interrupción de la prescripción**. Admitida la demanda se considerará interrumpida la prescripción desde la fecha en que fue presentada, siempre que el demandante dentro de los cinco días siguientes a su admisión, provea lo necesario para notificar al demandado y que si la notificación no se hiciere en el término de diez días, efectúe las diligencias para que se cumpla con un curador ad litem en los dos meses siguientes.

    En caso contrario, sólo se considerará interrumpida con la notificación del auto admisorio de la demanda al demandado o a su curador ad litem.

    ARTÍCULO 91. **Ineficacia de la interrupción.** No se considerará interrumpida la prescripción en los siguientes casos:

    1. Cuando el demandante desista de la demanda.

    2. Cuando se produzca la perención del proceso.

    3. Cuando el proceso termine con absolución del demandado o sentencia inhibitoria.

    4. Cuando la nulidad del proceso comprenda la notificación del auto admisorio de la demanda. [↑](#footnote-ref-20)