

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

Sala Primera de Oralidad

Magistrado Ponente: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, ocho (08) de marzo de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL	CONTRACTUAL-
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
DEMANDADO	FABIO DE JESÚS ÁLVAREZ ÁLVAREZ Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 022 2012 00288 01
INSTANCIA	SEGUNDO
PROCEDENCIA	JUZGADO VEINTIDÓS (22) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
DECISIÓN	CONFIRMA AUTO APELADO
ASUNTO	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA
A.I.	No. 40 AP

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra del auto proferido por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo Oral de de Medellín, del día doce (12) de diciembre de dos mil doce (2012), mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción, con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

El Municipio de Medellín, a través de apoderado judicial, presenta demanda contractual –Restitución de Inmueble-, en ejercicio del medio de control que le otorga la ley, en contra del señor Fabio de Jesús Álvarez Álvarez y la señora Lucila Esther Jaramillo, con el fin de que se declare; **(i)** la terminación del contrato de comodato existente entre demandante y demandados sobre parte del bien inmueble ubicado en la Carrera 48 No. 82-16 de la ciudad de Medellín, Escuela Carlos Vásquez La Torre, con un área aproximada de 46.76 metros cuadrados, el cual hace parte del lote de mayor extensión; **(ii)** como consecuencia, se condene a

la parte demandada a restituir los espacios ocupados en el inmueble a favor del demandante, una vez ejecutoriada la sentencia y de no hacerse voluntariamente, se ordena la práctica de la diligencia de entrega del inmueble dado en comodato, comisionando al funcionario responsable para efectuarla; y finalmente solicita, **(iii)** que sea declarado que la parte demandante no está obligada a indemnizar las expensas necesarias referidas en el artículo 965 del C.C., por tratarse de unos tenedores y haberse negado a la entrega del bien después del requerimiento.

En los hechos de la demanda, la parte actora expone:

- Que entre el Municipio de Medellín y el señor Fabio de Jesús Álvarez Álvarez y la señora Lucila Esther Jaramillo se suscribió el día 8 de septiembre de 1988 un contrato de comodato, donde el Municipio les entregó a los mencionados señores, el espacio para su vivienda donde funciona la escuela Carlos Vásquez La torre, ubicada en la carrera 48 No. 82-16 del Municipio de Medellín, bien inmueble con un área aproximada de 46,76 metros cuadrados.
- Los demandados han utilizado el inmueble libre de cualquier contraprestación económica y libre del pago de servicios públicos, encontrándose actualmente ocupado y siendo utilizado como su casa de habitación.
- El Municipio de Medellín requiere el inmueble que vienen ocupando los demandados con el fin de recuperarlo para destinarlo al servicio público de educación para ser utilizado por la comunidad estudiantil en las actividades propias para las cuales se encuentra destinado el bien inmueble.
- El Municipio de Medellín, a través del funcionario de la dependencia competente, solicitó la entrega inmediata del bien inmueble, **mediante oficio del 24 de abril de 2008 radicado 200800141921**, citación que se dirigió a los demandados, para conciliar la fecha de entrega del bien, **atendiendo dicho requerimiento (el día 09 de mayo de 2008)** el señor Fabio de Jesús Álvarez, quien manifiesta **que en 60 días haría entrega del inmueble**, firmando el acta, **promesa que nunca se cumplió por los demandados.**
- El 27 de junio de 2012 se presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante los Procuradores Judiciales, como requisito de procedibilidad, la que se declara fallida el día 17 de agosto de 2012, por ausencia de ánimo conciliatorio.

DECISIÓN DEL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del doce (12) de diciembre de 2012, el juez de primera instancia consideró que se configura el fenómeno procesal de la caducidad y consecuentemente el rechazo de la demanda.

La *a quo* expone en su providencia, que el término de caducidad para este medio de control es de dos (2) años y en el caso *sub iudice*, deben contabilizarse desde el 09 de junio de 2009 (día siguiente de la fecha estipulada en la conciliación realizada por las partes para la entrega del inmueble) hasta el 09 de junio de 2011, y la audiencia de conciliación prejudicial fue presentada el 27 de junio de 2012, un (1) año y dieciocho (18) días después, mientras que la demanda fue presentada el día nueve (9) de octubre del mismo año, concluyéndose que la parte demandante hizo presentación extemporánea de la demanda, operando el fenómeno de la caducidad del medio de control incoado.

Expuso el juez de primera instancia, igualmente, que la entidad accionante puede iniciar nuevamente el trámite establecido para la terminación del contrato de comodato y la restitución del inmueble objeto de éste, mediante el requerimiento establecido en dicho contrato o a través del procedimiento que estipule conveniente, máxime cuando se advierte que dicha entidad realizó una conciliación con la parte demandada quedando consagrada en acta que presta merito ejecutivo pudiéndose utilizar las vías de ejecución por medio de las inspecciones de policía para las obligaciones consagradas en ésta.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso el recurso de apelación el día 19 de diciembre de 2012 en contra de la citada providencia, como figura a folio 34 a 37, el cual fue concedido mediante auto del 16 de enero de 2013, según consta a folio 38.

Considera el apoderado de la parte actora que cuando el Municipio de Medellín cita a los ocupantes de los espacios en la escuela donde residen para tratar de este modo se pudiera hacer la entrega de dichos espacios, siendo la respuesta de

los convocados la fijación de una fecha para dicha entrega y luego el posterior incumplimiento, sin que pueda predicarse del acta de dicha reunión, un documento idóneo para adelantar un proceso ejecutivo o interponer las respectivas acciones ante el inspector de familia y ello en razón que el acta no presta mérito ejecutivo, ni se constituye en un documento del cual se pueda predicar que hubo una audiencia de conciliación, en razón que las entidades públicas deben conciliar sus diferencias ante la Procuraduría General de la Nación, sin que sea otro el escenario permitido para ello, es decir, que dicho documento no puede esgrimirse por parte de la entidad pública para hacer cumplir lo pactado en tanto no es el medio idóneo permitido por la ley.

Considera que el término de caducidad en la acción contractual derivada de un contrato de comodato precario, debe contarse desde la fecha que se solicita audiencia de conciliación ante los procuradores Delegados ante los Jueces Administrativos del Circuito de Medellín.

Para efectos de la aplicación de la figura de la caducidad, las acciones contractuales tienen un término de dos (2) años, para que la persona interesada acuda ante la jurisdicción a interponer la respectiva acción, en el presente asunto, la caducidad de la acción, se debe empezar a contar a partir de la solicitud de la audiencia de conciliación ante la Procuraduría, la cual suspende los términos de caducidad, hasta tanto se celebre la audiencia de conciliación.

La parte demandante en razón de lo anterior, termina solicitando sea revocado el auto recurrido y en su lugar se disponga continuar con el trámite del proceso, expidiendo el respectivo auto admisorio de la demanda.

CONSIDERACIONES

Para decidir el recurso, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1. El artículo 244 de la Ley 1437 regula el trámite del recurso de apelación contra autos en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS.
La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.

Verificado que el recurso fue presentado dentro de la oportunidad legal y de acuerdo con la posición de la juez de primera instancia que omite dar traslado secretarial del escrito de apelación a los demás sujetos procesales por cuanto aún no se encuentra trabada la *litis*, esta instancia judicial desatará el recurso de alzada.

2. En concordancia con la disposición anterior y propiamente para el tema que nos ocupa, el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determinó los casos en los cuales será procedente el rechazo de la demanda indicando:

“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.” (Negrillas fuera del texto).

3. Uno de los presupuestos de la acción es el fenómeno de la caducidad, y como bien lo hace el juez de primera instancia, se adentro en el análisis del mismo, definiendo si la demanda se presentó dentro de la oportunidad legal; teniendo en cuenta lo establecido para los asuntos contractuales, en el numeral 2º, literal j) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (Ley 1437 de 2011) >>j) *En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirva de fundamento ...”<<:*

Doctrinariamente se ha considerado respecto del fenómeno jurídico de la caducidad, que obedece a la necesidad del Estado de imprimirle estabilidad a las situaciones jurídicas, acabando con la duda de que sus actos puedan llegar a ser anulados en cualquier tiempo, una vez expedidos. También se ha sostenido que el fin de la caducidad es el de preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser ejercido y para darle así firmeza a las situaciones jurídicas¹.

La doctrina nacional, ha señalado que la **caducidad** es un presupuesto procesal de la acción, y ella se configura “...cuando la ley ha señalado un término para su ejercicio y de la relación de los hechos de la demanda o de sus anexos resulta que está ya vencido”².

El doctrinante Carlos Betancur Jaramillo³, con fundamento en la jurisprudencia, explica:

“Ha sostenido en forma reiterada el Consejo de Estado que la caducidad cuando aparezca clara, desde un principio deberá decretarse en el primer auto que se dicte dentro del proceso, por razones de economía procesal y de seriedad, ya que no tiene sentido que las partes se sometan a un debate costoso y de larga duración para terminar con una declaración de tal naturaleza...”. (Negritillas y subrayas por fuera del texto original).

Frente al fenómeno jurídico de la Caducidad, ha expresado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia lo siguiente:

“La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso Administrativas (artículo 136 del Código Contencioso Administrativo), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de

¹ La Sala Plena del Consejo de Estado, sobre el tema de la caducidad para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, sostuvo en sentencia del 21 de noviembre de 1991, C.P. Dolly Pedraza de Arenas, que “...Para que se dé el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Iniciado el término con la publicación, notificación o comunicación. Lo que ocurra de ahí en adelante no tiene virtualidad alguna para modificar el plazo perentorio y de orden público señalado por la ley. El término se cumple inexorablemente...”

² DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, Tomo I Teoría General del Proceso, Sexta Edición, 1978, Editorial ABC, pág. 179.

³ Derecho Procesal Administrativo. Cuarta edición. Página 156.

*los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.*⁴

Se concluye de lo anterior, que dentro del concepto de caducidad, lo indispensable es que haya vencido el lapso que la ley ha establecido para que pueda demandarse. La caducidad consiste entonces en la extinción del derecho a la acción, por vencimiento del término concedido para ello, institución que se justifica ante la conveniencia de señalar un plazo invariable para que quien se pretende titular de un derecho opte por ejercitarlo o renunciarlo a él, fijado en forma objetiva, sin consideración a situaciones personales del interesado, no susceptible de interrupción ni de renuncia por parte de la administración.

4. Efectuadas las anteriores consideraciones y descendiendo al presente asunto, tenemos; **(i)** que entre el Municipio de Medellín y los señores Fabio de Jesús Álvarez y la señora Lucia Esther Jaramillo, se celebrou un contrato de comodato, suscrito entre las partes el ocho (8) de septiembre del año 1988, sobre un espacio de 46,76 metros cuadrados de un bien inmueble “Escuela Carlos Vásquez La Torre” ubicado en la carrera 48 N° 82-16 de Medellín; estipulándose en el negocio jurídico en su clausula tercera, como termino de duración del contrato el de dos (2) años, prorrogable por periodos iguales o menores, igualmente como una de las obligaciones de los comodatarios, se acuerda que se podrá pedir el inmueble prestado en cualquier tiempo, y que estos deberán restituirlo dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud escrita; **(ii)** que el Municipio de Medellín el 24 de abril de 2008 radicado 200800141921 efectúa solicitud escrita a los comodatarios para la entrega del bien dado en comodato, comprometiéndose el señor Fabio de Jesús Álvarez entregar el inmueble el 09 de julio de 2009, es decir sesenta (60) días calendario, a partir del acta de entrega.

4.1. Comparte esta Sala lo expuesto por el apoderado de la parte demandante en su escrito de apelación, que no puede predicarse del acta entrega del bien dado en comodato, un documento idóneo para adelantar un proceso ejecutivo o

4 Corte Constitucional Sentencia C-565 de Mayo 17 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

interponer las respectivas acciones ante el inspector, en razón que el acta no presta mérito ejecutivo, ni se constituye en un documento del cual se pueda predicar que hubo una audiencia de conciliación, es decir, que dicho documento no puede esgrimirse por parte de la entidad pública para hacer cumplir lo pactado en tanto no es el medio idóneo permitido por la ley.

No obstante lo anterior, no se predica lo mismo, frente al argumento que expone el apoderado del Municipio de Medellín, al considerar que el término de caducidad en la acción contractual derivada de un contrato de comodato precario, debe contarse desde la fecha que se solicita audiencia de conciliación ante los procuradores Delegados ante los Jueces Administrativos del Circuito de Medellín, dado que el análisis y conclusión es otra muy diferente, frente al tema de la caducidad en el proceso de la referencia y que lo sintetiza el juez de primera instancia en el numeral 6º de la providencia impugnada, cual señala textualmente:

“6. Se advierte a folio 8 que la demanda fue presentada el día nueve (9) de octubre de 2012, ahora bien, en la presente acción contractual el termino de caducidad es de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la concurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamente, por lo cual en el momento que se presentó la solicitud de conciliación prejudicial dicho termino ya había transcurrido, teniendo en cuenta que estos debieron haber iniciado su conteo al día siguiente de la fecha estipulada, esto es, el día nueve (9) de junio de 2009, siendo dicha fecha posterior al requerimiento estipulado en el contrato de comodato y realizado por el secretario de hacienda de la entidad actora, por tanto que la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el día veintisiete (27) de junio de 2012, es decir, un (1) año y dieciocho días después, por lo que se concluye la parte demandante hizo presentación extemporánea de la demanda, operando el fenómeno de caducidad del medio de control incoado.

Lo anterior sin perjuicio de que la entidad accionante pueda iniciar nuevamente el trámite establecido para la terminación del contrato de comodato y la restitución del inmueble objeto de éste, mediante el requerimiento establecido en dicho contrato o a través del procedimiento que estipule conveniente...”.

4.2. Considera la Sala, que efectivamente para el momento que se presentó la solicitud de conciliación prejudicial (julio 27 de 2012, como obra de la constancia de la Procuraduría 145 Judicial II para asuntos Administrativos –folio 27-), ya había transcurrido el término de caducidad del medio de control contractual, que no es otro que el de los dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la concurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento, que para el caso *sub iudice* comienzan a contar, el veinticinco (25) de abril del año 2008, es decir, el día siguiente en que el Municipio de Medellín eleva solicitud escrita de entrega a los comodatarios del bien inmueble dado en comodato (abril 24 de 2008), en razón que según las condiciones del negocio jurídico, debía

mediar solicitud escrita de entrega en el momento que se quisiera pedir el inmueble en cualquier tiempo y antes del vencimiento del contrato, entendiéndose igualmente el vencimiento de cualquiera de sus prorrogas, siendo la de ese año el 05 de septiembre de 2008.

Ahora bien, si para el momento de la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, ya había transcurrido el término de la caducidad, con mucho más razón, para la fecha de presentación de la demanda que fue el día nueve (9) de octubre de 2012.

Para este Órgano Judicial, es claro que si para la restitución del inmueble, se obliga a los comodatarios, entre otras obligaciones, a restituir el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud escrita de entrega por parte de la dependencia correspondiente del Municipio de Medellín, es a partir del día siguiente de la solicitud escrita de entrega, veinticinco (25) del abril de 2008, que se empiezan a contabilizar los dos (2) años.

Ahora bien, bajo la hipótesis que el término de la caducidad, debe contarse a partir del día siguiente, del vencimiento de los diez (10) días que se le otorgan a los comodatarios para la restitución del bien inmueble, una vez medie solicitud escrita de entrega, igualmente los dos (2) años ya habían transcurrido tanto para la fecha de la solicitud de la audiencia de conciliación extrajudicial, como para la fecha de presentación de la demanda.

4.3. El *A Quo* en la providencia impugnada, precisa que existe una fecha posterior a la del requerimiento estipulado en el contrato de comodato, y es aquella que las partes fijan para la entrega del inmueble “*nueve (9) de junio de 2009 (sic)*” (Visible a folio 23 del expediente, el acta dice textualmente nueve (9) de julio de 2008, como fecha de entrega), y parte de esa fecha para contar los dos años, de caducidad.

Observa la Sala que inclusive con estas fechas posteriores a la de la solicitud de entrega (abril 24 de 2008), igualmente el término de caducidad se encuentra configurado tanto para la fecha de presentación de la solicitud de audiencia de conciliación prejudicial, como para cuando se presenta la demanda contractual.

Ahora bien, como lo expone el juez de primera instancia, que no obstante operar en la demanda de la referencia el término de caducidad de la acción, no es obstáculo, para que la entidad demandante, pueda iniciar nuevamente el trámite

establecido para la terminación del contrato de comodato y la restitución del inmueble objeto de éste, mediante el requerimiento establecido en dicho contrato (nueva solicitud por escrito de entrega, para pedir el inmueble prestado en cualquier tiempo, antes de vencimiento del contrato y la correspondiente restitución del inmueble dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud), no significando lo anterior, como lo pretende la entidad accionada en la presente demanda, que para efectos de la aplicación de la caducidad, en el presente asunto se debe empezar a contar a partir de la solicitud de la audiencia de conciliación ante la procuraduría.

5. Se concluye de lo anterior, que la demanda fue presentada, cuando ya se había superando el término de caducidad establecido por ley para este tipo de medios de control. Concluyéndose que en el presente caso, operó el fenómeno jurídico de la caducidad para el ejercicio del medio de control contractual; en consecuencia procedía el rechazo de la demanda como efectivamente lo señal el *Ad Quo*, por lo que se confirmará la providencia proferido el doce (12) de diciembre de dos mil doce (2012) que rechaza la demanda por caducidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de fecha doce (12) de diciembre del año dos mil doce (2012), mediante la cual el Juzgado Veintidós (22) Administrativo Oral de Medellín, rechazó la demanda del proceso de la referencia por caducidad.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado Veintidós (22) Administrativo Oral de Medellín.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

Esta providencia se estudio y aprobó en la fecha, como consta en **ACTA NÚMERO 22.**

LOS MAGISTRADOS,

ÁLVARO CRUZ RIAÑO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

YOLANDA OBANDO MONTES