

Santiago de Cali, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Auto Interlocutorio No. 463

RADICACIÓN	76001-33-33-001-2021-00064-01
MEDIO DE CONTROL	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTE	UNIVERSIDAD DEL VALLE <a href="mailto:notificacionesjudiciales.juridicas@correounivalle.edu.co">notificacionesjudiciales.juridicas@correounivalle.edu.co</a> <a href="mailto:camilo.emura.notificaciones@mca.com.co">camilo.emura.notificaciones@mca.com.co</a> <a href="mailto:notificaciones@mca.com.co">notificaciones@mca.com.co</a>
DEMANDADO	FABIOLA TORRES HERRERA <a href="mailto:paopao0915@hotmail.com">paopao0915@hotmail.com</a>
MAGISTRADO PONENTE	VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
ASUNTO	PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO ESTATAL /MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resuelve el recurso de apelación propuesto por la parte demandante contra el **Auto No. 197 del 13 de mayo de 2021**, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali, que rechazó la demanda por caducidad.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda.

En ejercicio del medio de control de controversias contractuales, la UNIVERSIDAD DEL VALLE demandó a la señora FABIOLA TORRES HERRERA, con el fin de que se (i) Declare el incumplimiento del contrato de arrendamiento No. SACA 0030.0033.4.018.002-004-2017 de **21 de abril de 2017**, cuyo objeto consistió en el alquiler de un local para la prestación del servicio de cafetería, ubicado en la zona verde del edificio No. 331 de la facultad de ingeniería en la sede Meléndez de la universidad; (ii) Declare terminado el contrato de arrendamiento y, (iii) ordene la restitución del inmueble otorgado en arrendamiento.

Conforme a la cláusula quinta de dicho contrato, el término de duración del mismo correspondía a un periodo de **09 meses** el cual no era susceptible de renovación automática conforme a lo pactado en la cláusula sexta.

En los fundamentos fácticos de la demanda se advierte que la demandada recibió el inmueble, pero no suscribió el contrato ni cumplió los requisitos consagrados en las cláusulas 13, 14 y 15 consistentes en la constitución de garantías para su cumplimiento y la integración de documentos como los antecedentes disciplinarios y judiciales de la contratista y los certificados de manipulación de alimentos.

Ante la renuencia de la señora FABIOLA TORRES HERRERA para la suscripción del contrato y/o entrega del inmueble, la UNIVERSIDAD DEL VALLE a través de apoderado judicial, adelantó ante el Juzgado Treinta y Cinco Civil Municipal de Cali bajo la radicación 76001400303520200013900, solicitud de Prueba Extraprocesal – Interrogatorio de la señora TORRES HERRERA, respecto de la celebración del contrato de Arrendamiento No. SCAB 0030.0033.4.018.002-004-2017 de abril 21 de 2017, la cual se llevó a cabo el día 2 de octubre de 2020.

## 2.2. La providencia recurrida.

El juzgado rechazó la demanda por caducidad. Expuso que como en el presente caso no se contempló un término para efectuar la liquidación del contrato deben aplicarse las reglas generales consagradas en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Por tal motivo, el término de los 6 meses para efectuar la liquidación del contrato en sede administrativa venció el 21 de julio de 2018, y a partir de ese momento cuentan los 2 años para ejercer el medio de control de controversias contractuales.

El término se suspendió a raíz del Decreto 564 de 28 de marzo de 2020, a partir del 16 de marzo de 2020, término en el que ya había transcurrido 1 año, 7 meses, y 23 días, por lo que el término restante, esto es, 4 meses y 7 días, se reanudó el 2 de julio de 2020 y vencían el 9 de noviembre de 2020, no obstante, como la demanda se radicó el 26 de marzo de 2021, es extemporánea.

## 2.3. Argumentos del recurso de apelación.

El apoderado de la UNIVERSIDAD DEL VALLE apeló. Señaló que entre esa entidad y la señora FABIOLA TORRES HERRERA se celebró contrato de arrendamiento el 21 de abril de 2017 pero no fue suscrito por la demandada, situación ante la cual se le hicieron varios requerimientos para la legalización del contrato y ante el incumplimiento se presentaron dos demandas contractuales las cuales fueron inadmitidas por no estar suscrito el contrato.

Por lo anterior, ante el Juzgado 35 Civil Municipal de Cali se constituyó prueba de la existencia del contrato de arrendamiento entre las partes, en interrogatorio llevado a cabo 02 de octubre de 2020, en donde la señora TORRES HERRERA confesó que efectivamente tomó el inmueble objeto de la litis y que lo seguía ocupando. Por tanto, señaló que a partir de esa fecha (02 de octubre de 2020), debe contabilizarse el término de caducidad.

# III. CONSIDERACIONES

## 3.1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA. Además, según el literal g) del numeral 2º del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, la Sala es competente para resolver la

<sup>1</sup> ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

apelación contra el auto que rechaza la demanda (que está enlistado en el numeral 1º del artículo 243 del CPACA).

### 3.2. Problema jurídico

¿Es procedente rechazar la demanda por caducidad de la acción contractual pese a que el contrato estatal de arrendamiento de que trata este proceso nunca fue suscrito por la demandada?

### 3.3. Tesis

La Sala confirmará el rechazo de la demanda, pero por otras razones. Para la Sala resulta claro que no se trata de una acción contractual porque el contrato de arrendamiento nunca fue suscrito por la demandada, por ende, no se puede declarar la caducidad. Sin embargo, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, se remitirá la demanda a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil con el fin de que se tramite lo que en derecho corresponda.

### 3.4. Término de caducidad del medio de control de las controversias contractuales.

La caducidad es una figura jurídico-procesal mediante la cual se extingue el derecho de acción y opera cuando se deja vencer el plazo que el legislador ha establecido para el reclamo de cierto interés jurídico. Esa extinción del derecho a reclamar se justifica por la salvaguarda del principio constitucional de seguridad jurídica, que tiende a evitar que algunas situaciones permanezcan indefinidas en el tiempo. Es decir, la caducidad pretende dotar de estabilidad las relaciones y situaciones jurídicas que no son discutidas en un lapso de tiempo razonable.

Sobre el particular, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado (2021)<sup>2</sup> ha dicho que «*la exigencia de respetar los límites temporales que han sido dispuestos para el ejercicio y exigencia de los derechos, propende por la consolidación del orden público y la paz en las relaciones sociales, y fortalece la seguridad jurídica en favor de los asociados, a quienes, en el ejercicio de sus derechos al debido proceso y al acceso a la justicia, se les demanda actuar con diligencia y eficacia a fin de que sus pretensiones puedan ser resueltas con carácter definitivo por un juez con competencia para ello. Correlativamente, la institución de la caducidad permite a quienes son sujetos pasivos de las demandas, tener certeza sobre hasta cuándo pueden estar sometidos a requerimientos judiciales por una determinada causa*».

Tratándose de la acción contractual, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dispone:

**“ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS.** *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.*

<sup>2</sup> Providencia del 22 de noviembre de 2021, expediente 20001-23-33-000-2013-00063-01(54263).

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”.*

Al expedirse el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se estableció en el literal j) del numeral 2° del artículo 164 que:

*“En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

*Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. **En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.***

*En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:*

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

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

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

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

*v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;*

*k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida” (Negrilla de la Sala)*

### 3.5. Caso concreto

En el presente asunto, la parte demandante alega que el término de caducidad debió computarse a partir del **02 de octubre de 2020**, fecha en la cual la señora **FABIOLA TORRES HERRERA** reconoció extrajudicialmente la ocupación del inmueble de que trata el contrato de arrendamiento que no suscribió.

Para lo anterior, pidió incorporar al proceso la grabación de la audiencia celebrada el 02 de octubre de 2020 en el Juzgado 35 Civil Municipal de Cali, diligencia en la cual la



señora **FABIOLA TORRES HERRERA** confesó que tomó el inmueble objeto de la litis en arrendamiento a la Universidad del Valle y lo sigue ocupando.

Para resolver el primer punto que es preciso abordar es si se trata de una controversia contractual derivada de la celebración de un contrato estatal de arrendamiento.

La **UNIVERSIDAD DEL VALLE** expone que elaboró una minuta de contrato de arrendamiento No. SACA 0030.0033.4.018.002-004-2017 de **21 de abril de 2017**, cuyo objeto era el alquiler de un local para la prestación del servicio de cafetería, ubicado en la zona verde del edificio No. 331 de la facultad de ingeniería en la sede Meléndez de la universidad, cuya arrendataria sería la señora **FABIOLA TORRES HERRERA**. Pero ella no lo suscribió ni constituyó las garantías requeridas, pese a los requerimientos posteriores realizados por la Universidad.

En ese contexto, conforme lo aseverado en la demanda, el bien inmueble ha sido usado por la señora **TORRES HERRERA** sin que haya cancelado valor alguno por concepto de canon de arrendamiento, así como tampoco ha procedido a realizar la restitución del inmueble.

Para resolver, en primer lugar, se pone de presente que el contrato estatal es solemne y su principal solemnidad es que se encuentre por escrito y sea suscrito por las partes. Así lo ha dispuesto la Ley 80 de 1993, que en sus artículos 39 y 41, señalan que los contratos que celebren las entidades estatales se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y se eleve a escrito, por tanto, la única prueba de su existencia es el documento que lo contiene y que este haya sido suscrito por las partes.

Sobre el particular, el Consejo de Estado<sup>3</sup>, ha llegado a las siguientes conclusiones:

“En efecto, la ausencia de prueba de la formalización del contrato y su posterior perfeccionamiento, cumpliendo los requerimientos legales exigidos para el efecto, de manera indefectible lleva a concluir que el negocio jurídico es inexistente.

Lo anterior descarta de plano la posibilidad de obtener la declaración de existencia de los contratos que se reclaman, máxime considerando que siendo ASOSUMAPAZ una entidad sujeta a la Ley 80 de 1993, sus contratos, como mínimo, deben constar por escrito, en los términos de los artículos 39 y 41 de dicha ley. Por tanto, no podría el actor reclamar ningún tipo de efectos sobre contratos inexistentes o lo que es lo mismo, sobre acuerdos que trasgredieron el ordenamiento jurídico en cuanto a la forma y perfeccionamiento de los contratos estatales, por tanto, no resultaría procedente, en principio, ningún tipo de indemnización bajo la égida de la acción de controversias contractuales”.

La Universidad pretende subsanar la falta de firma con la prueba anticipada de declaratoria de existencia del contrato de arrendamiento que la señora Torres hizo en la audiencia celebrada el día 02 de octubre de 2020, donde, según la demandada, confesó que efectivamente tomó el inmueble objeto de la litis y que lo seguía ocupando.

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCION A. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 25000-23-31-000-2003-00456-01(39328). Actor: CARLOS ROBERTO CARRANZA RUIZ. Demandado: ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL SUMAPAZ ASOSUMAPAZ Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIA CONTRACTUALES.

Resalta la Sala que en el expediente no obra copia de la grabación que acredite la celebración de la audiencia, aspecto que debilita los argumentos sobre este particular en esta instancia.

Pero, además, teniendo en cuenta la jurisprudencia referenciada y analizados los elementos de juicio allegados al proceso, la Sala considera que la situación que se presenta en *sub lite*, hace improcedente el trámite por la vía contractual, por cuanto el contrato no se perfeccionó, tal y como lo disponen los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, que señalan que esa es la forma que deben adoptar dichos actos para existir jurídicamente.

De otra parte, ha precisado el Consejo de Estado que en aquellos contratos que celebran las entidades estatales que no están sometidas al régimen de la Ley 80 de 1993 y cuyos negocios jurídicos se rigen, en cuanto a su formación y relación sustancial por las normas del derecho privado, se podrán celebrar contratos verbales, es decir, no solemnes, cuya declaración de existencia puede deprecarse a través de la acción contractual<sup>4</sup>.

En tal virtud, se resalta que el estatuto de contratación de la UNIVERSIDAD DEL VALLE vigente para la ocurrencia de los hechos, señala en su artículo 4 que, el régimen de la contratación en la Universidad del Valle será de Derecho Privado. En el reglamento que define los criterios para la administración y regulación de los espacios físicos, se dispuso respecto del contrato de arrendamiento, que el mismo debe estar suscrito y vigente. Y en la Resolución de rectoría de enero 28 de 2005, dispuso que los espacios que la Universidad destine para el expendio a cargo de terceros, de bienes o servicios a la comunidad universitaria, serán entregados mediante contratos de arrendamiento o convenios debidamente suscritos por el Rector de la Universidad con formalidades plenas y adjudicados a través del procedimiento de contratación establecido por la Institución.

De lo anterior se colige que en la Universidad del Valle no procede la celebración de contratos verbales para el arrendamiento de espacios físicos.

Por lo anterior, no se puede dar curso a la demanda contractual, toda vez que resulta claro que el contrato que las partes aspiraron celebrar no se perfeccionó porque no se suscribió por las partes contratantes.

Por otra parte, aparece acreditado que la demandada ocupa el inmueble incluso antes del intento de perfeccionamiento del contrato de arrendamiento, pues obran elementos de juicio que acreditan su ocupación al menos desde el año 2011, lo que refuerza que la ocupación no nació con un contrato estatal de arrendamiento y, además, arroja luces sobre una ocupación de hecho de un bien fiscal del Estado Colombiano en cabeza de la Universidad del Valle.

Por ello, para garantizar el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, la demanda se remitirá a la jurisdicción ordinaria especialidad civil con el fin de que se le dé el trámite que en derecho corresponda, ello en cumplimiento de lo preceptuado en artículo 168 de CPACA.

Estima pertinente la Sala así mismo compulsar copias de las presentes diligencias a la Contraloría General de la República, pues no se entiende cómo es posible que la

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION A. Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013). Radicación número: 85001-23-31-000-2000-00239-01(21130). Actor: LUZ MARINA PEREZ BARRERA. Demandado: DEPARTAMENTO DE CASANARE.

demandada tenga en su poder un bien fiscal del Estado Colombiano en cabeza de la Universidad del Valle sin que medie un contrato que así lo disponga y que adicionalmente al no estar reportando contraprestación alguna como se deduce de los documentos aportados se esté generando muy probablemente beneficios sin justa causa a favor de un particular en detrimento del patrimonio público.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Decisión,

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** el Auto No. 197 del 13 de mayo de 2021, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali que rechazó la demanda, pero por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali remitir a la jurisdicción ordinaria civil el presente asunto, para que se tramite en la forma que en derecho corresponda.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión por estado.

**CUARTO: COMPULSAR** copias de todos los documentos que obren en el plenario a la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA** para lo de su competencia.

**QUINTO: REALIZAR** las anotaciones respectivas en Samai y, ejecutoriada esta decisión, **DEVOLVER** el expediente digital al juzgado de origen.

### CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad pública que se presentan en el país a raíz del COVID-19 y suscrito electrónicamente en la plataforma <http://samairj.consejodeestado.gov.co> en donde se puede corroborar su autenticidad.



ZORANNY CASTILLO OTÁLORA  
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES  
Magistrada



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ  
Magistrado