

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / AUTO – Resuelve recurso de apelación contra auto mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control / CADUCIDAD – Noción / CADUCIDAD – Cómputo del término**

(...) Sobre la caducidad, la Corte Constitucional la ha definido como un fenómeno jurídico, de origen legal, cuyas características y efectos son delineados previamente por el legislador, los cuales establecen un límite al ejercicio de los derechos y estos no sean incólumes en el tiempo, ya que a través de un plazo perentorio se impone como una norma de orden público y por lo tanto de estricto cumplimiento. Así mismo, en materia de lo contencioso administrativo, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ha establecido que la caducidad es una sanción legal por no ejercer oportunamente la acción, cuyo fundamento es la seguridad del ordenamiento jurídico, ya que se evita que las acciones permanezcan indefinidamente en el tiempo, sin olvidar, que su configuración una vez se cumpla el plazo señalado por el legislador para presentar el medio de control correspondiente. (...) la ley establece que el término de caducidad para el medio de control de controversias contractuales siempre será de 2 años, teniendo variaciones en el momento de empezar a contar el plazo, como lo son, en contratos que requieran liquidación, a partir del levantamiento de la liquidación bilateral, a partir de la liquidación unilateral expedida por la administración o, en último caso, a partir del vencimiento del plazo legal que se concede para poder realizar la liquidación unilateral por parte de la entidad contratante. A partir de todo lo expuesto se entiende que, una vez vencido el término otorgado por la ley, es decir 2 años, se deberá contar teniendo en cuenta la situación en la que se enmarque, pues se configurará el fenómeno jurídico de caducidad, lo que implica la imposibilidad de instaurar, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el medio de control de controversias contractuales, ello como una sanción al no haber ejercido oportunamente su derecho y con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico, pues este se puede ver afectado al dejar prolongar en el tiempo, indefinidamente, la posibilidad de ejercer dicha acción. Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso afirmar que si bien los artículos 141 del CPACA y 60 de la Ley 80 de 1993, establecen los parámetros para que se produzca la liquidación del contrato, sin importar que éste sea de común acuerdo entre las partes, o de manera unilateral por la entidad contratante, pueden existir diferencias entre ellas y que deban ser reconocidos por la jurisdicción. (...)

**DEBER DE REALIZAR ESTUDIO COMPLETO DE LA DEMANDA / PRETENSIÓN DE DECLARATORIA DE EXISTENCIA DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – No procede porque la ley expresa la obligatoriedad de los contratos estatales por escrito para que gocen de validez y legalidad / CADUCIDAD – No procede frente a la situación de tenencia de inmueble / DAR A LA DEMANDA EL TRÁMITE QUE LE CORRESPONDA AUNQUE EL DEMANDANTE HAYA INDICADO UNA VÍA PROCESAL INADECUADA**

(...) Para el caso que nos ocupa, no podemos predicar un vínculo jurídico previo en razón al Contrato de Arrendamiento 137 de 2015, debido a que en el, nada tienen que ver los hoy demandados, por lo tanto se le imposibilita al juez de primera instancia hacer un análisis de caducidad basado en este vínculo contractual, sin embargo sería arbitrario desconocer los derechos que tiene el IPES de reclamar la restitución del inmueble entregado dentro del plan de reubicación de vendedores ambulantes, pues este a su vez debe cumplir con las obligaciones contractuales adquiridas con los propietarios de los inmuebles, sin que ello quiera decir que el acto jurídico existente entre las partes del presente litigio se deriven de dicha obligación. Claro lo anterior y en consideración a la adecuación de la litis, la cual gira en torno a la obligación de los demandados a restituir el inmueble ocupado, dando aplicación a lo consagrado en el artículo 385 del Código General del Proceso, esto es la

restitución de tenencia de los actos que no provienen de un contrato de arrendamiento, pues como ya se dijo las pretensiones de la demanda dirigidas a la declaratoria de existe de un contrato de arrendamiento entre el IPES y los demandados no tiene cabida sus estudio por cuando la norma tácitamente expresa la obligatoriedad de los contratos estatales por escrito para que gocen de validez y legalidad, sin embargo frente a la situación de tenencia del inmueble, no se puede predicar el fenómeno jurídico de la caducidad, le corresponde al juez natural su eventual revisión, para efectos de determinar las normatividad a aplicar en el presente caso y con ello proceder a corregir el trámite. Así pues y teniendo en cuenta que al momento de proferirse el presente auto, no se han allegado pruebas si quiera sumarias, en las que se demuestre que los demandados han llegado a un acuerdo con la entidad demandada para la devolución del inmueble, debe darse continuidad al presente litigio conforme a los argumentos expuestos en la presente providencia, ordenándose a la juez de primera instancia evaluar nuevamente la admisión de la demanda enfocada a determinar si la misma cumple con los requisitos para que esta jurisdicción procesa a su estudio. De esta manera, se procederá a revocar el auto del 30 de octubre de 2019, proferido por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., por medio del cual declaro de oficio el fenómeno de la caducidad para que en su lugar procesa a realizar el estudio de la admisión de la demanda, teniendo en cuenta el fin de las pretensiones y los hechos relacionados, y si a bien lo considera ordenando la adecuación del medio de control, siempre y cuando se den los requisitos para que la controversia sea dé conocimiento de la jurisdicción Contenciosa Administrativa. (...)

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la indebida acumulación de pretensiones, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Rad. 11001-03-28-000-2018- 00091-00 de fecha 7 de marzo de 2019, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

**FUENTE FORMAL:** Ley 1437 de 2011 (Art. 164); Código General del Proceso (Art. 385).



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

**Magistrado Ponente: HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN**

**Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022)**

**Radicado: 11001 – 33 – 43 – 062 – 2019 – 00275 – 01  
Demandante: INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES  
Demandado: LEONARDO CARPETA ALVARADO Y OTRO  
Medio de Control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
Instancia: SEGUNDA  
Sistema: ORALIDAD**

Se encuentra al Despacho el proceso de la referencia para resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra el auto expedido por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera, fechado el 13 de noviembre de 2019, mediante el cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad en el medio de control de controversias contractuales.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. De la demanda**

El 30 de septiembre de 2019, el Fondo de Ventas Populares, hoy Instituto para la Economía Social, en adelante IPES, por conducto de apoderado judicial formuló demanda en el medio de control de controversias contractuales contra Leonardo Carpeta Alvarado y Lidia Carpeta Rojas (fl.21 C. ppal.), con el fin de que se acceda a las siguientes:

### **PRETENSIONES:**

1. Que se declare la existencia del contrato de ARRENDAMIENTO celebrado entre el señor LEONARDO CARPETA ALVARADO y el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL-IPES respecto al módulo No. 15A ubicado en lo que fue el Punto Comercial calle 13, en la calle 13 No. 19 A-09, y/o calle 13 No. 19-81/85 en Bogotá D.C, dentro del predio identificado con matrículas inmobiliarias No. 50C-536955 y 50C-338083.
2. Que se declare la existencia del contrato de ARRENDAMIENTO celebrado entre la señora LIDIA CARPETA ROJAS y el INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL – IPES respecto al módulo No.14A ubicado en lo que fue el Punto Comercial calle 13, en la calle 13 No. 19 A-09, y/o calle 13 No. 19-81/85 en Bogotá D.C, dentro del predio identificado con matrículas inmobiliarias No. 50C-536955 y 50C-338083.
3. Que se declare el incumplimiento del contrato celebrado entre el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES Y el señor LEONARDO CARPETA ALVARADO y de la señora LIDIA CARPETA ROJAS al no haber efectuado la respectiva restitución de los bienes inmuebles.
4. Que se declare la terminación del contrato de ARRENDAMIENTO celebrado entre el señor LEONARDO CARPETA ALVARADO y el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL-IPES respecto al módulo No. 15A ubicado en el Punto Comercial calle 13, en la calle 13 No. 19 A-09, y/o calle 13 No. 19-81/85 en Bogotá D.C, dentro del predio identificado con matrículas inmobiliarias No. 50C-536955 y 50C-338083.
5. Que se declare la terminación del contrato de ARRENDAMIENTO celebrado entre el señor LIDIA CARPETA ROJAS y el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL-IPES respecto al módulo No. 14A ubicado en el Punto Comercial calle 13, en la calle 13 No. 19 A-09, y/o calle 13 No. 19-81/85 en Bogotá D.C, dentro del predio identificado con matrículas inmobiliarias No. 50C-536955 y 50C-338083.
6. Que se declare que el señor LEONARDO CARPETA ALVARADO y la señora LIDIA CARPETA ROJAS den restituir los módulos Nos. 14A y 15A ubicados en lo que fuera el Punto Comercial calle 13, en la calle 13 No. 19 A-09, y/o calle 13 No. 19-81/85 en Bogotá D.C, dentro del predio identificado con matrículas inmobiliarias No. 50C-536955 y 50C-338083 encontrándose en ocupación de hecho respecto al bien, a la fecha de presentación de la demanda, a fin de efectuar el lanzamiento de los demandados de forma inmediata una vez dictada la sentencia.
7. De no efectuarse la entrega dentro del término ordenado en la sentencia, una vez ejecutoriada se comisione al funcionario competente para que se practique la diligencia de desalojo correspondiente.

8. Se ordene a los demandados efectuar el pago de los cánones de arrendamiento adeudados y los que se causen durante el transcurso del proceso judicial debidamente actualizados.
9. Que se reconozca y pague el resarcimiento de los daños causados a la demandante.
10. Que se reconozcan y paguen los intereses de ley de conformidad con las leyes vigentes.
11. Que se condene en las costas, agencias en derecho y gastos del presente proceso a la parte demandada.

### **1.3. Hechos de la demanda**

De conformidad con la demanda, los hechos jurídicamente relevantes son los que pasan a señalarse:

El IPES celebró contrato de arrendamiento No. 137 con Carlos Alberto Carvajal Salazar y Gloria Inés Castaño Botero en calidad de propietarios de los inmuebles, cuyo objeto consistía en el *“Arrendamiento de los inmuebles ubicados en la Calle 13 No. 19-81 y en la Calle 13 No. 19-85 de la Localidad de Los Mártires, con matrícula inmobiliaria No. 50C-338083 y 50C-005336955, inmuebles que serán utilizados por el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL IPES para dar continuidad la reubicación comercial temporal de los vendedores informales de la Localidad de Los Mártires”*

El plazo establecido fue de un año, contado desde la fecha de suscripción, es decir, desde el 19 de marzo de 2015 hasta el 18 de marzo de 2016.

La cláusula referente a la temporalidad, denominada “DE LA ENTREGA” estipuló: *“Se efectuará la entrega del inmueble, al arrendatario mediante acta de entrega y recibo, la cual contendrá la descripción detallada de los elementos que recibe. PARÁGRAFO: EL ARRENDATARIO, a la terminación del contrato restituiría el inmueble al ARRENDADOR, en el mismo estado en que lo recibió, salvo el deterioro proveniente por el uso y goce legítimos”*

Derivado de contrato de arrendamiento suscrito por el IPES y en desarrollo de la oferta institucional de reubicación de vendedores informales para mitigar la indebida

ocupación del espacio público, mediante oficio de fecha 1 de junio de 2001 se consignaron los beneficiarios escogidos a través de sorteo, con el fin de hacer entrega de los módulos ubicados en el Punto Comercial Calle 13, ubicados en la calle 13 No. 19 A– 09 en la ciudad de Bogotá, D.C., para el efecto en dicho sortero resultaron como beneficiarios Lidia Carpeta Rojas y Leonardo Capeta Alvarado, hoy demandados.

Refiere la entidad que la entrega de la tenencia a los demandados de los módulos ubicados en el punto comercial de la calle 13 se hizo estableciendo un pago mensual por valor de \$10.000 M/Cte. a favor del IPES.

En este orden de ideas los módulos 14A y 15A se asignaron a los demandados de manera independiente, correspondiéndole el módulo 14A a Lidia Carpeta Rojas y el 15A al Leonardo carpeta Alvarado, estos instalaron una estructura unificada de dos pisos que cubren los dos módulos sin que mediara autorización del IPES.

El 14 de agosto de 2016 mediante oficio radicado IPES No. 00110-815-009661, los propietarios del inmueble donde funciona el Punto Comercial de la Calle 13 manifestaron su inconformidad con las mejoras realizadas por los vendedores informales sin su autorización y la del IPES.

En oficio de fecha 11 y 30 de noviembre de 2015, los propietarios de los inmuebles solicitaron la terminación del contrato de arrendamiento No. 137 de 2015, a su vez el IPES les informo mediante oficios No. 00110-816-017073 del 16 de diciembre de 2015 y No. 00110-816-000607 del 19 de enero de 2016, que la entidad adelantaría el trámite necesario con el fin de entregar los inmuebles donde se encontraba ubicado el Punto Comercial de la Calle 13.

Con fundamento en lo anterior, el IPES efectuó citaciones a reuniones a los vendedores informales de carácter general, y citó mediante avisos de fechas 27 y 30 de noviembre de 2015 y 12 de enero de 2016. Así mismo, se celebraron mesas de trabajo en donde se informó a los ocupantes de los inmuebles, entre ellos a los hoy demandados la voluntad de no seguir arrendando por parte de los propietarios de los predios en donde funcionaba el punto comercial, dando a conocer las consecuencias de la no entrega, así como las opciones de reubicación.

Así mismo Leonardo Carpeta Alvarado y Lidia Carpeta Rojas fueron requeridos en repetidas oportunidades por la entidad con el fin de que suscribieran el acuerdo de reubicación en relación a los módulos entregados de forma material en el Punto Comercial de la Calle 13, sin que estos aceptaran suscribir el mentado documento.

Desde la entrega de los módulos, los demandados no han suscrito contrato o acta de reubicación, y permanecen explotando el citado bien.

Señala las mejoras que sostienen haber efectuado Leonardo Carpeta Alvarado y Lidia Carpeta Rojas no fueron autorizadas por el Instituto Para la Economía Social - IPES.

La entidad demandante manifiesta haber comunicado a Leonardo Carpeta Alvarado la terminación del contrato de arrendamiento celebrado con particulares, procediendo a formular ofertas de reubicación informándoles sobre los puntos comerciales disponibles, sin embargo, no se ha obtenido respuesta al respecto y a la fecha no se ha hecho entrega del módulo respectivo.

En cuanto a Lidia Carpeta, mediante oficios No. 00110-816-017802 del 31 de diciembre de 2015, 00110-816-000175 del 07 de enero de 2016, 00110-816-000795, 00110-816-000976 del 20 de enero de 2016 y 00110-816-2809 del 19 de febrero de 2016 comunicó a la entonces beneficiaria la terminación del contrato de arrendamiento celebrado entre particulares y el IPES, procediendo a formular oferta de reubicación, informando sobre puntos comerciales disponibles, sin obtener respuesta alguna, y sin que hubiera hecho entrega del módulo respectivo.

La renuencia de la parte demandada en entregar los módulos respectivos, en el estado en que le fue entregado, esto es, sin la estructura construida, y/o de aceptar la reubicación que en repetidas ocasiones ha formulado la entidad pública, genera un detrimento al erario desde el 19 de marzo de 2016 a la fecha, como quiera que no ha sido posible entregar el predio arrendado a sus legítimos dueños, situación que ha entorpecido la liquidación del contrato que debe realizarse entre las partes.

De igual forma, aduce que la Secretaría de Salud del Distrito, impuso sellamiento al predio, por indebido manejo de los módulos requeridos, aclarando que, para la fecha de la visita, el 14 de noviembre de 2017, el Punto Comercial Calle 13, ya no estaba activo, pues desde el 18 de marzo de 2016, dejó de existir.

Se configura el daño antijurídico a los propietarios de los predios arrendados pues la entidad no ha hecho entrega en los términos pactados en el contrato que venció el 18 de marzo de 2016 y a la entidad pública. Por ello los propietarios solicitan el reconocimiento y pago de las sumas debidas por concepto de cánones de arrendamiento, sumas que se traducen en perjuicios para la parte demandante y que deben ser cobrados a la demandada. Igualmente se genera daño antijurídico a la demandante, pues la negativa de los demandados a entregar los módulos reclamados impide que se haga entrega de los predios indicados.

#### **1.4. Del trámite procesal**

La demanda fue radicada ante el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el 30 de septiembre de 2019 (fl.23 c1), mediante providencia de 09 de octubre de 2019 la inadmitió a efectos de que se precisara el nombre de uno de los demandados y se allegaran todas las pruebas señaladas (fl 23 c1) lo cual fue corregido por la parte, en escrito allegado el 11 de octubre de 2019 (fls. 24-27 c1).

Mediante proveído de fecha 30 de octubre de 2019, se rechazó el medio de control por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad. (fls. 29-30 c1)

Contra la anterior decisión, la parte demandante presentó recurso de apelación el 05 de noviembre de 2019 (fls. 31-32 c1), el cual fue concedido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto de 13 de noviembre de 2019 (fls. 34-35 c1).

#### **1.5. De la decisión objeto de apelación**

El *a quo* fundamento la declaratoria de caducidad del medio de control de controversias contractuales directa, en las siguientes consideraciones:

“Así las cosas, como quiera que el plazo del contrato de arrendamiento No. 137 del 17 de marzo de 2015, venció el 18 de marzo de 2016, lo cual implicaba que los señores Leonardo Carpeta Alvarado y Lidia Carpeta Rojas hicieran entrega de los módulos que les fueron asignados, para



que así el IPES pudiese hacer entrega de los módulos que les fueron asignados, para que así el IPES pudiese hacer la entrega material de los bienes inmuebles a sus propietarios, se tomara esta fecha para contabilizar el término de caducidad, pues fue en ese momento que se configuraron los motivos de hecho que sirven de fundamento a las pretensiones de la demanda.

En ese sentido, se tiene que el término de dos (2) años con el que contaba la entidad demandante para interponer el medio de control de controversias contractuales concluyó el **20 de marzo de 2018**, sin embargo, visible a folio 21 del cuaderno principal se observa que la demanda fue radicada el **30 de septiembre de 2019**, en la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, es decir, con posterioridad al acaecimiento del fenómeno de la caducidad.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** acaecido el fenómeno de la caducidad de la demanda de controversias contractuales, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

(...)” (fls. 29-30 c1)

#### **1.6. Del recurso de apelación**

Proferida la decisión, el 05 de noviembre de 2019, la parte demandante presentó y sustentó el recurso contra la decisión adoptada por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera, que rechazó la demanda al haber acaecido el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control. (fls. 31-32 c.1).

Afirma que el *a quo* parte de la base de que el contrato de arrendamiento suscrito entre el IPES y los demandados depende y es accesorio al contrato de arrendamiento celebrado entre los dueños del predio y la entidad, por tanto, cuenta la caducidad del contrato celebrado desde que se terminó el contrato No. 137 de 2015, interpretación que no corresponde a juicio del actor porque el contrato de arrendamiento celebrada entre el IPES y los dueños del predio y los contratos de arrendamiento celebrados por la entidad y los 90 vendedores informales reubicados en el año 2006 son independientes.

Expresa que si bien el objeto del contrato No. 137 de 2015 contempla que el bien lo usaría el IPES como punto comercial para reubicar vendedores informales, el mismo no estipula que se celebró también con los 90 vendedores informales que fueron reubicados en dicho predio en el año 2006, entre ellos, los demandados, por lo anterior, las partes en uno y otro contrato son diferentes.

Señala que aceptar dicha interpretación dada por el juzgado de primera instancia, al terminar el contrato No. 137 de 2015 cesaría automáticamente todo vínculo entre los demandados y el IPES, situación que no corresponde a la realidad, indicando que dentro del proceso radicado 2018-440 (demanda formulada por los dueños del predio contra el IPES) al efectuar el llamamiento de terceros poseedores o tenedores, el fundamento del juez de conocimiento para negar la vinculación al proceso de los ocupantes por vía de hecho, entre ellos los aquí demandados resultaba improcedente porque *“el objeto del presente asunto se circunscribe a determinar si se presentó o no incumplimiento contractual, si como sí resulta procedente la declaratoria de nulidad de los actos demandados”*

De otro lado, señala que la jurisprudencia ha sido clara en cuanto a las pretensiones que pueden plantearse en ejercicio del medio de control, siendo plenamente permitido acudir al juez competente para obtener la declaratoria de existencia del contrato estatal. Así las cosas, señala que sus pretensiones se encuentran encaminadas a obtener la declaratoria de existencia de contrato de arrendamiento entre el IPES y los demandados por cuanto ingresaron al predio desde el año 2006, permaneciendo allí a la fecha, luego, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 no contempla causal de caducidad en el caso concreto pues no ha cesado la ejecución del contrato, no hay liquidación, no es un contrato de ejecución instantánea sino de tracto sucesivo, la situación de hecho se mantienen en el tiempo aun a la fecha de presentación del recurso de apelación. Por tanto, de interpretar el citado artículo como lo efectuó el *a quo* en la providencia atacada, se estaría denegando el acceso a la administración de justicia y estaría legalizando por vía de hecho, la estancia de los demandados en detrimento del patrimonio público, pues a raíz de la permanencia de los demandados en el predio, la consecuencia es que la entidad no ha podido hacer entrega del bien a los propietarios en legal forma, legitimando además la prórroga automática del contrato de arrendamiento, lo cual no está permitido e contratos de este tipo celebrados con entidades públicas.

Manifiesta que son independientes los contratos celebrados habida consideración que desde el año 2006 al año 2015 se celebraron contratos de arrendamiento con los dueños del predio. Ahora, frente a los demandados, estos ingresaron al predio desde el año 2006 y hasta la fecha permanecen en este. De igual forma, señala frente a los demás ocupantes de hecho, la entidad ha tenido que adelantar las correspondientes acciones judiciales de forma individual, que han culminado con fallos a favor de la entidad.

Finalmente, arguye que no es cierto que el contrato No. 137 del 2015 fue la fecha en que se configuraron los motivos de hecho que sirven de fundamento a las pretensiones de la demanda, pues aún si estuviera vigente el citado contrato, o se hubiera realizado uno nuevo entre la entidad demandante y los dueños del predio, ello no impide que el IPES accione contra los aquí demandados por los mismos motivos, es decir, su estancia por vía de hecho.

### **1.7. Del trámite del recurso de apelación**

La Juez de primera instancia, concedió el recurso en el efecto suspensivo contra la decisión que declaró oficiosamente el fenómeno jurídico de la caducidad el 13 de noviembre de 2019 (fls. 34-35 c1). El expediente fue remitido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 05 de diciembre de 2019 (fl. 36 c1), se asignó el proceso al Despacho del Magistrado Ponente (fl. 37 c1) y conforme a lo dispuesto en el artículo 244, numeral 3º del CPACA, se procede a resolver de plano la alzada.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. De la procedencia y competencia para resolver el recurso**

De conformidad con el numeral 1 del artículo 243 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, el auto que rechace la demanda o su reforma es susceptible del recurso de apelación.

---

<sup>1</sup> **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Por su parte, el artículo 153 *ibídem*, dispone que será competencia de los Tribunales Administrativo en Segunda Instancia, conocer de las apelaciones auto susceptibles del medio de impugnación:

**Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y **de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación**, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda. (Subrayado y Negrilla fuera de texto.)

Lo anterior quiere decir que la providencia de fecha dieciocho (18) de noviembre de 2019, proferida por el Juez Sesenta y Cinco (65) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., es susceptible del recurso de apelación y fue formulado dentro de la oportunidad procesal, es decir dentro del término establecido por el numeral 3 del artículo 244 del CPACA, que dispone:

**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. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

3. **Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición.** En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días. (Subrayado y Negrilla fuera de texto)

Establecida la competencia de la sala sobre el recurso de apelación contra el auto de fecha 30 de octubre de 2019, proferida por el Juez Sesenta y Dos (62) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., el cual decidió rechazar la demanda, procederá a su estudio en la forma que se desarrollará en los siguientes acápite.

## 2.2. De la caducidad del medio de control

Sobre la caducidad, la Corte Constitucional la ha definido como un fenómeno jurídico, de origen legal, cuyas características y efectos son delineados previamente por el legislador, los cuales establecen un límite al ejercicio de los derechos y estos no sean incólumes en el tiempo, ya que a través de un plazo perentorio se impone como una norma de orden público y por lo tanto de estricto cumplimiento.<sup>2</sup>

Así mismo, en materia de lo contencioso administrativo, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ha establecido que la caducidad es una sanción legal por no ejercer oportunamente la acción, cuyo fundamento es la seguridad del ordenamiento jurídico, ya que se evita que las acciones permanezcan indefinidamente en el tiempo, sin olvidar, que su configuración una vez se cumpla el plazo señalado por el legislador para presentar el medio de control correspondiente.<sup>3</sup>

Decantada las anteriores explicaciones, el artículo 164, numeral 2º, literal J del CPACA, establece los criterios por los cuales se configura el fenómeno jurídico de la caducidad cuando se ejerza el medio de control de controversias contractuales, según los lineamientos básicos sustanciales que señala el artículo 141 de la norma *ibídem*.

De lo anteriormente señalado, la ley establece que el término de caducidad para el medio de control de controversias contractuales siempre será de 2 años, teniendo variaciones en el momento de empezar a contar el plazo, como lo son, en contratos que requieran liquidación, a partir del levantamiento de la liquidación bilateral, a partir de la liquidación unilateral expedida por la administración o, en último caso, a partir del vencimiento del plazo legal que se concede para poder realizar la liquidación unilateral por parte de la entidad contratante. A partir de todo lo expuesto se entiende que, una vez vencido el término otorgado por la ley, es decir 2 años, se deberá contar teniendo en cuenta la situación en la que se enmarque, pues se configurará el fenómeno jurídico de caducidad, lo que implica la imposibilidad de instaurar, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el medio de control de controversias contractuales, ello como una sanción al no haber ejercido

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sent. C-227, mar. 20/2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Sent., Proc. 39360, feb. 21/2011, M.P. Olga Mélida Valle de la Hoz.

oportunamente su derecho y con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico, pues este se puede ver afectado al dejar prolongar en el tiempo, indefinidamente, la posibilidad de ejercer dicha acción.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso afirmar que si bien los artículos 141 del CPACA y 60 de la Ley 80 de 1993, establecen los parámetros para que se produzca la liquidación del contrato, sin importar que éste sea de común acuerdo entre las partes, o de manera unilateral por la entidad contratante, pueden existir diferencias entre ellas y que deban ser reconocidos por la jurisdicción. De hecho, la siguiente interpretación doctrinaria precisa lo siguiente:

“La liquidación de contrato tiene como propósito hacer un ajuste final de cuenta y de finiquitar el negocio mediante el reconocimiento de saldos a favor de alguna de las partes o de declararse a paz y salvo, según sea el caso. Con la liquidación del contrato el circuito comercial queda terminado y cerrado definitivamente en lo que atañe al cumplimiento de las obligaciones que se derivan del contrato para las partes, lo que implica la extinción definitiva del vínculo contractual y la certeza acerca del pasado y futuro del contrato (...)

Ahora bien, la liquidación del contrato sin la absolución de ciertas controversias, es decir, la realizada de manera parcial, no impide que con posterioridad las partes persistan en acordar una solución, utilizando para el efecto los diferentes mecanismos de arreglo directo que la ley contempla, incluso antes de producirse sentencia definitiva, si ya el conflicto ha entrado en la órbita de la rama jurisdiccional”.<sup>4</sup>

### **2.3. Del caso concreto**

Corresponde al despacho establecer si hay lugar a estudiar el fenómeno jurídico de la caducidad en la forma planteada por el *a quo*.

Para el efecto se procederá a resolver el problema jurídico planteado, desde dos puntos, el primero enfocado a determinar el vínculo contractual existente entre el IPES y los propietarios de los inmuebles en donde se encuentra ubicado el Punto Comercial de la Calle 13 y el segundo dirigido a establecer el negocio y/o relación jurídica derivada de la entrega por parte de la entidad demandante de los módulos ubicados en el Punto Comercial de la Calle 13 a Lidia Carpeta Rojas y Leonardo Carpeta rojas, demandados.

---

<sup>4</sup> Dávila Vinuesa, Luis Guillermo. *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal*. Bogotá: Legis, 2016, p. 763 - 764.

**i) Del vínculo contractual entre el IPES y los propietarios del inmueble en donde se encuentra ubicado el Punto Comercial de la Calle 13.**

Al respecto se tiene que el Contrato de Arrendamiento 137 del 17 de marzo de 2015, fue suscrito por el Instituto para la Economía Social – IPES en calidad de arrendatario y Carlos Alberto Salazar y Gloria Inés Castaño Botero en calidad de propietarios, cuyo objeto consistía en arrendar los inmuebles ubicados en la calle 13 No. 19 - 81 y en la calle 13 No. 19 - 85 de la localidad de los mártires en la ciudad de Bogotá, D.C., con el fin de dar continuidad a la reubicación comercial temporal de los vendedores informales.

La ejecución del contrato fue diferido a 12 meses una vez suscrito el acta de inicio del contrato (C 1, fl. 27). De esta manera, el Despacho parte de la base que el contrato empezó a tener plena vinculatoriedad a partir del 27 de abril de 2015, fecha en la que obra el inicio formal del citado negocio jurídico (c1, fl. 27), cuya vigencia formal fue entonces hasta el 27 de abril de la misma anualidad.

Teniendo en cuenta lo anterior y estudiado el medio de control de controversias contractuales con fundamento es la relación contractual existente entre el IPES y los propietarios de los inmuebles y analizados los hechos y pretensiones expuestos en la demanda, **encuentra el despacho que el objeto de la litis no se centra en la suscripción, ejecución y liquidación del contrato de arrendamiento descrito anteriormente**, pues quienes se encuentran como sujetos pasivos en el presente trámite son Leonardo Carpeta Alvarado y Lidia Carpeta Rojas a quienes se les entregó el uso, goce y disfrute de los módulos 14 A y 15 A ubicados en el punto comercial de la calle 13, es decir, en los inmuebles arrendados por el IPES mediante contrato 137 de 2015.

Aunado a ello, el examen de rechazo de la demanda efectuada por el juez de primera instancia fue incompleto, en la medida que no tuvo en cuenta la totalidad de los fundamentos facticos y pretensiones expuestas por la entidad, esto con el fin de establecer el negocio jurídico que da origen a la presente demanda, tal como se expone en el acápite siguiente.

**ii) Del negocio y/o relación jurídica derivada de la entrega por parte de la entidad demandante de los módulos ubicados en el Punto Comercial de la Calle 13 a Lidia Carpeta Rojas y Leonardo Carpeta rojas, demandados.**

La entidad demandante pretende la declaratoria de existencia de contratos de arrendamiento entre el IPES y Lidia Carpeta Rojas y Leonardo Carpeta Alvarado, junto con su subsecuente incumplimiento para así dar por terminados dichos negocios jurídicos, pero lo cierto es que dicha discusión no puede darse en esta jurisdicción, por cuanto le esta vedado al Juez Contencioso Administrativo declarar la existencia de contratos estatales, pues con ello estaría desconociendo la solemnidad obligatoria sobre este tipo de contratos los cuales deben constar por escrito en todos los casos, como lo advierte el artículo 39 de la Ley 80 de 1993.

**ARTICULO 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.

Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales. (Negrilla y Subrayado fuera de texto)

Reiterada dicha postura por el Consejo de Estado<sup>5</sup>, así:

Por regla general, los contratos estatales deben constar por escrito, según lo disponen los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, al señalar que tal es la forma que deben adoptar dichos actos para existir jurídicamente y quedar perfeccionados, es decir, para que sean válidos desde la perspectiva estrictamente formal (requisito ad solemnitatem o ad substantiam actus); siendo así, no tendría sentido, en principio, solicitar la declaración de existencia de un contrato que debe constar por escrito -a través de la acción contractual-. Por tal razón, el artículo 87 del C.C.A. debe ser interpretado en forma acorde con la estructura que informa la existencia y eficacia de los contratos del Estado.

Claro lo anterior y derivado de un estudio juicioso de los hechos y pretensiones expuesta en el escrito de demanda evidencia el despacho la existencia de un vínculo jurídico entre el IPES y los demandados, derivado del otorgamiento por parte de la entidad del uso, goce y disfrute del inmueble, en específico de los módulos 14 A y 15 A, con ocasión al proyecto de reubicación comercial temporal de los

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercero. Subsección B. Rad. 21130 de fecha 30 de enero de 2013. M.P. Luz Marina Pérez Barrera



vendedores informales de la localidad de los Mártires de la ciudad de Bogotá, **conllevando con ello a generar un vínculo de carácter comercial**, pues dentro del material probatorio no se encuentra prueba de otra relación jurídica diferente.

En este orden de ideas y con base en la totalidad de las pretensiones expuesta por la entidad, el despacho encuentra que:

**1. Las pretensiones enunciadas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 10** tendientes a la solicitud de declaratoria de existencia de un contrato de arrendamiento celebrado entre los demandados y el IPES, junto con el cobro de cánones de arrendamiento y su posterior incumplimiento, **no proceden en el trámite del presente proceso**, por lo tanto el juez de primera instancia deberá evaluar su improcedencia por inepta demanda al contener indebida acumulación de pretensiones, tal como lo ha expuesto la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, sin embargo deberá continuar el trámite procesal sobre las pretensiones que no cobijen la indebida acumulación, así:

La Sala recuerda que **la inepta demanda tiene dos manifestaciones principales**, una la atinente a la **indebida acumulación de pretensiones**, que se ha visto cada vez menos utilizada, **en tanto la tendencia del operador jurídico es la de conocer y asumir el estudio de lo que pueda dentro de esa indebida acumulación** y, la otra, que la que interesa en este caso, cuando la demanda no reúne los requisitos legales y todo lo que directa o indirectamente los afecte. (Negrilla y Subrayado fuera de texto.)

**2.** Derivado del vínculo comercial existente entre los demandados y el IPES, las **pretensiones enunciadas en los numerales 6 y 7**, relacionadas con la restitución de los módulos, las mismas proceden para su estudio teniendo en cuenta que se deriva de una relación comercial y de una tenencia ilegal de la posesión de inmueble, por lo tanto, el juez natural deberá dar el trámite correspondiente a estas pretensiones.

Deprecado lo anterior, la omisión del deber que le correspondía al *a quo* de realizar un estudio completo de la demanda puede llegar a constituir una violación al derecho al debido proceso, más aún, cuando existen mecanismos que le permiten al juez conocer las controversias suscitadas en el presente proceso. Por ello, para evitar dicha situación, el artículo 171, inciso 1º del CPACA, establece:

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 de fecha 7 de marzo de 2019. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

**Artículo 171. Admisión de la demanda.** El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y **le dará el trámite que le corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada (...)**

Por lo tanto, de considerarlo necesario dará aplicación a lo consagrado en el artículo 306 del CPACA<sup>7</sup>, en el entendido de que los aspectos no regulados en el Código y aplicables para las controversias en lo contencioso administrativo, se deberá seguir las reglas consagradas en el Código General del Proceso.

De esta manera, cuando se pretenda la devolución del inmueble y el demandado se rehúse por cuenta de un acto o negocio jurídico previo que no necesariamente debe ser un contrato de arrendamiento, como es el caso el juez puede remitirse al proceso de restitución de inmueble, conforme a lo establecido en el artículo 385 del Código General del Proceso, así:

**Artículo 385. Otros procesos de restitución de tenencia.** Lo dispuesto en el artículo precedente **se aplicará a la restitución de bienes subarrendados, a la de muebles dados en arrendamiento y a la de cualquier clase de bienes dados en tenencia a título distinto de arrendamiento,** lo mismo que a la solicitada por el adquirente que no esté obligado a respetar el arriendo.

También se aplicará, en lo pertinente, a la demanda del arrendatario para que el arrendador le reciba la cosa arrendada. En este caso si la sentencia fuere favorable al demandante y el demandado no concurre a recibir la cosa el día de la diligencia, el juez la entregará a un secuestro, para su custodia hasta la entrega a aquel, a cuyo cargo correrán los gastos del secuestro.

### iii) Conclusión

Para el caso que nos ocupa, no podemos predicar un vínculo jurídico previo en razón al Contrato de Arrendamiento 137 de 2015, debido a que en el, nada tienen que ver los hoy demandados, por lo tanto se le imposibilidad al juez de primera instancia hacer una análisis de caducidad basado en este vínculo contractual, sin embargo sería arbitrario desconocer los derechos que tiene el IPES de reclamar la restitución del inmueble entregado dentro del plan de reubicación de vendedores

---

<sup>7</sup> **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

ambulantes, pues este a su vez debe cumplir con las obligaciones contractuales adquiridas con los propietarios de los inmuebles, sin que ello quiera decir que el acto jurídico existente entre las partes del presente litigio se deriven de dicha obligación.

Claro lo anterior y en consideración a la adecuación de la *litis*, la cual gira en torno a la obligación de los demandados a restituir el inmueble ocupado, dando aplicación a lo consagrado en el artículo 385 del Código General del Proceso, esto es la restitución de tenencia de los actos que no provienen de un contrato de arrendamiento, pues como ya se dijo las pretensiones de la demanda dirigidas a la declaratoria de existe de un contrato de arrendamiento entre el IPES y los demandados no tiene cabida sus estudio por cuando la norma tácitamente expresa la obligatoriedad de los contratos estatales por escrito para que gocen de validez y legalidad, sin embargo **frente a la situación de tenencia del inmueble, no se puede predicar el fenómeno jurídico de la caducidad**, le corresponde al juez natural su eventual revisión, para efectos de determinar las normatividad a aplicar en el presente caso y con ello proceder a corregir el trámite.

Así pues y teniendo en cuenta que al momento de proferirse el presente auto, no se han allegado pruebas si quiera sumarias, en las que se demuestre que los demandados han llegado a un acuerdo con la entidad demandada para la devolución del inmueble, debe darse continuidad al presente litigio conforme a los argumentos expuestos en la presente providencia, ordenándose a la juez de primera instancia evaluar nuevamente la admisión de la demanda enfocada a determinar si la misma cumple con los requisitos para que esta jurisdicción procesa a su estudio.

De esta manera, se procederá a revocar el auto del 30 de octubre de 2019, proferido por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., por medio del cual declaro de oficio el fenómeno de la caducidad **para que en su lugar procesa a realizar el estudio de la admisión de la demanda, teniendo en cuenta el fin de las pretensiones y los hechos relacionados, y si a bien lo considera ordenando la adecuación del medio de control, siempre y cuando se den los requisitos para que la controversia sea dé conocimiento de la jurisdicción Contenciosa Administrativa.**

Finalmente se aceptará la renuncia al poder presentada por Martha Cecilia Cañón Solano y se reconocerá personería al abogado Jorge Alberto Cañón Uribe como

apoderado del IPES, en los términos del poder conferido por la subdirectora jurídica y de contratación del Instituto para la Economía Social- IPES.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. del 30 de octubre de 2019, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de Origen, previo a las anotaciones secretariales de rigor.

**TERCERO: RECONOCER PERSONERÍA** al abogado Jorge Alberto Cañón Uribe como apoderado del IPES en los términos del poder conferido por la subdirectora jurídica y de contratación del Instituto Para La Economía Social - IPES.

**CUARTO:** Por Secretaría de la Sección **NOTIFICAR** el presente proveído de acuerdo con el artículo 205 del CPACA, en forma personal a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico, según lo disponen los artículos 197 y 198 ibidem, en concordancia con lo referido por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, para lo cual, se tendrán en cuenta los correos proporcionados por los intervinientes así, a la entidad demandante [jacanonu@ipes.gov.co](mailto:jacanonu@ipes.gov.co); [sjuridicac@ipes.gov.co](mailto:sjuridicac@ipes.gov.co).

## NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

**HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma de la Corporación denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.
---

GCPV