

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE GIRARDOT

Girardot, trece (13) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**A.I.:** 067  
**RADICACIÓN:** 25307-33-33-002-2018-00146-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO<sup>1</sup>  
**PARTE DEMANDANTE:** FERNANDO RODRÍGUEZ PARDO, MARIA CRISTINA RODRÍGUEZ DE GUTIÉRREZ, MARIA PATRICIA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JAIME RODRÍGUEZ PARDO Y ADRIANA MARCELA RODRÍGUEZ PARDO  
**PARTE DEMANDADA:** MUNICIPIO DE GIRARDOT Y ALIANZA FIDUCIARIA S.A.

Procede el Despacho a decidir sobre la admisibilidad de la demanda de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES.**

Deprecia la parte actora se declare la nulidad de la Resolución N° 040 del 17 de febrero de 2016, con la cual “negó la solicitud de cumplimiento del acto jurídico DONACIÓN, sobre la condición resolutoria establecida mediante escritura pública No. 589 del 29 de Octubre de 1917, de la Notaria (sic) Girardot, registrado con matrícula (sic) inmobiliaria No. 307-18623 de la ORIP de Girardot, entre MIGUEL CAICEDO O. JOSÉ JOAQUÍN VERNAZA, ANTENOR RODRIGUEZ Y ANTONIO POSADA C., a favor del MUNICIPIO DE GIRARDOT – CUNDINAMARCA, que señala que el inmueble donado tendría como **Única condición** que continuara con el objeto de que en el relacionado lote se siga inhumando los cadáveres de personas que mueran fuera del seno de la Iglesia Católica” /fl. 2 c1/. Así mismo, pide la nulidad de la Resolución N° 071 del 5 de abril de 2016, con la cual se resolvió el recurso horizontal interpuesto contra la primera declaración administrativa.

A título de restablecimiento del derecho, solicita (i) se ordene al ente demandado restituir el mentado inmueble a favor de los actores y en la cuota parte que correspondía al donante ANTENOR RODRÍGUEZ, corolario de la configuración de la condición resolutoria referida; (ii) se deje sin efectos la “selección abreviada para enajenación de bienes N° 001 de 2011’ adelantada por el MUNICIPIO DE GIRARDOT, proceso con el cual se adjudicó a

<sup>1</sup> Conforme a lo señalado en la demanda.

ALIANZA FIDUCIARIA S.A. el pluricitado bien inmueble; *(iii)* se deje sin efectos la Resolución N° 378 del 29 de julio de 2011, con la cual se adjudicó el contrato a ALIANZA FIDUCIARIA S.A.; *(iv)* se reconozcan los frutos dejados de percibir por los actores –herederos y representantes de JAIME RODRÍGUEZ SALDAÑA, hijo de ANTENOR RODRÍGUEZ-, causados por la venta efectuada del inmueble objeto de donación, al tiempo que se reconozca la indexación o los intereses moratorios sobre los valores dejados de percibir.

Subsidiaria a la solicitud de restablecimiento del derecho, pide la parte actora se reconozca a los accionantes el valor en dinero de la cuota parte del valor comercial actual del inmueble.

#### FUNDAMENTOS FÁCTICOS.

Relatan los demandantes que mediante escritura pública N° 589 del 29 de octubre de 1917, ANTENOR RODRÍGUEZ y otros donaron al MUNICIPIO DE GIRARDOT el lote de terreno registrado con matrícula inmobiliaria N° 307-18623 de la ORIP de Girardot, ocupado con el cementerio 'Universal', habiéndose pactado en el acto jurídico una condición resolutoria.

Mencionan que el MUNICIPIO DE GIRARDOT, al adjudicar a ALIANZA FIDUCIARIA S.A. el bien inmueble referenciado a través de la Resolución N° 378 el 29 de julio de 2011, destinó al inmueble un objeto diferente para el cual fue donado, y al incumplirse por el ente territorial el mentado negocio de donación, coligen, el predio ha de regresar a manos de los accionantes, herederos del donante ANTENOR RODRÍGUEZ.

#### CONSIDERACIONES

La atención del Despacho se centra en establecer *(i)* si las pretensiones que formula la parte accionante son propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; en caso negativo, *(ii)* si ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control que corresponde.

El artículo 169 del CPACA señala en sus numerales 1 y 3 que la demanda ha de ser rechazada cuando *(i)* hubiere operado la caducidad o *(ii)* el asunto no sea susceptible de control judicial.

La parte actora, en ejercicio del medio de control consagrado en el canon 138 del CPACA, pide la nulidad de dos actos administrativos: las Resoluciones Nos. 040 del 17 de febrero y 071 del 5 de abril, ambas de 2016.

Con la primera declaración administrativa en mención /fls. 24-27/, el MUNICIPIO DE GIRARDOT resolvió negativamente la solicitud del señor FERNANDO RODRÍGUEZ PARDO, encaminada a que se diera cumplimiento a la condición resolutoria contenida en la Escritura Pública N° 589 del 29 de

octubre de 1917 de la Notaría de Girardot, relacionada con la donación del bien registrado con matrícula inmobiliaria N° 307-18623 de la ORIP de Girardot, a favor del mentado municipio. El ente territorial expuso, en síntesis, que sí dio cumplimiento a la mentada condición, pero que de ninguna manera se pactó que la municipalidad no pudiera enajenar el predio.

Entretanto, con la Resolución N° 071 de 2016 /fls. 28-34/, el MUNICIPIO DE GIRARDOT confirmó la decisión reseñada en el párrafo precedente.

Al margen que la parte demandante no allegó al plenario copia de la solicitud que dio origen a la Resolución N° 040/16, ni tampoco del recurso horizontal que contra esta última interpuso, es diáfano que el litigio que pretende promover la parte demandante, tal y como en su momento lo advirtió también el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca /ver autos fls. 88-92 y fls. 96-98/, es de naturaleza contractual bajo la égida del precepto 141 de la Ley 1437/11. Lo anterior, toda vez que las súplicas que se plantean a título de *“restablecimiento del derecho”*, en verdad están directamente relacionadas con el acto de donación celebrado entre la ascendencia de los accionantes (donantes) y el ente territorial a llamar por pasiva (donatario), en tanto la pretensión cardinal versa en *hacer valer la condición resolutoria contenida en ese acuerdo de voluntades*.

En efecto, en virtud de la escritura pública N° 589 del 29 de octubre de 1917 de la Notaría de Girardot /fls. 37-42/, se tiene que los señores ANTENOR RODRIGUEZ, Miguel Caicedo, José Joaquín Vernaza y Antonio Posada; acordaron ceder al MUNICIPIO DE GIRARDOT, a título de donación, *“el derecho de dominio que poseen en un lote de terreno que actualmente está ocupado con el cementerio denominado “UNIVERSAL” /fl. 38. Se subraya/, anotándose que dicha donación se hizo efectiva “con la condición expresa y el objeto exclusivo de que en dicho lote se sigan inhumando los cadáveres y que sea administrado por la autoridad civil correspondiente”, y se plasmó en la cláusula tercera: “que en caso de que el Municipio destinare a otro objeto el lote donado fuera del antes indicado o dejare de darle la aplicación antes dicha el lote volverá a ser propiedad de los donantes o de sus herederos” /fl. 39. Se destaca/.*

Esto es, nótese que las pretensiones de *“restablecimiento del derecho”*, en tanto están dirigidas, por modo principal, a restituir el inmueble a favor de los accionantes en la cuota parte que le correspondió al señor ANTENOR RODRIGUEZ, permite colegir su directa relación con la materialización de la cláusula tercera del acto jurídico de donación acordado entre ANTENOR RODRIGUEZ y otros con el MUNICIPIO DE GIRARDOT. En otros términos, lo que verdaderamente se plantea por los accionantes *es una pretensión contractual, por derivarse del cumplimiento de una de las cláusulas pactadas en el acuerdo de voluntades consignado en la Escritura Pública N° 589 del 29 de octubre de 1917*.

Refuerza esta tesis el hecho que también la parte actora solicita dejar sin efectos la “selección abreviada para enajenación de bienes N° 001 de 2011” adelantada por el MUNICIPIO DE GIRARDOT, y la Resolución N° 378 del 29 de julio de 2011, con la cual se adjudicó el contrato a ALIANZA FIDUCIARIA S.A.; lo anterior, por estimar que ello materializó la condición resolutoria pactada en el acto jurídico de donación.

Pues bien, siendo este el panorama, es claro que el medio de control de controversias contractuales, al paso de estudiarse conforme al artículo 141 del CPACA, exige atender el término de caducidad previsto en el precepto 164 numeral 2 literal j) ibídem, que consagra:

*“j) 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;” /Se destaca/.*

Se recuerda, el fenómeno de la caducidad, por voluntad del legislador, se configura con el paso del tiempo sin que se hubiera hecho uso de la acción judicial, acarreando de suyo para el administrado la imposibilidad de formular petición de reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

Sobre dicha situación procesal, ha expuesto el Consejo de Estado<sup>2</sup>:

*“Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. // Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.” (Se destaca).*

En este orden y descendiendo nuevamente al caso concreto, se tiene que mediante Resolución N° 345 del 12 de julio de 2011, el MUNICIPIO DE GIRARDOT dio apertura al proceso de selección abreviada para celebrar contrato de compraventa del inmueble denominado ‘CEMENTERIO UNIVERSAL’ /fls. 64-66/ y a través de la Resolución N° 378 del 29 de julio de 2011, el ente territorial adjudicó el mentado contrato a ALIANZA FIDUCIARIA S.A. /fls. 67-68/, perfeccionándose la compraventa con el registro que de la escritura pública N° 1125 del 12 de agosto de 2011 se hizo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardot el **16 de agosto de 2011** /v. certificado de tradición fls. 69-71/.

También advierte el Despacho que la Secretaría de Salud de la Alcaldía Municipal de Girardot, mediante **Oficio del 1° de diciembre de 2011** /fls. 53-55/, informó al demandante FERNANDO RODRÍGUEZ PARDO que el predio denominado ‘CEMENTERIO UNIVERSAL’, identificado con matrícula inmobiliaria N° 307-18623 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardot, fue adjudicado a la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A., vocera del FIDEICOMISO LOTE GIRARDOT CEMENTERIO UNIVERSAL, previo proceso de selección abreviada para enajenar el bien, y luego de describirle al actor los distintos pasos agotados sobre la exhumación de cadáveres, se le informó que el mentado cementerio quedaba clausurado definitivamente.

En estas condiciones, es claro que de los hechos que sirven de fundamento a la pretensión de los accionantes, si bien alegan que ocurrieron con el proceso y el acto de adjudicación del bien, no menos lo es que *hubieron de tener conocimiento de ello el 16 de agosto de 2011 (pues desde esta data se vislumbra en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que el dominio del bien ya*

<sup>2</sup> Sección Tercera. Subsección B. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01547-01(49307).

*no era del MUNICIPIO DE GIRARDOT*), o, a más tardar, el **1º de diciembre de 2011**, pues en esta fecha se emitió el oficio con el cual fue enterada la parte actora de la compraventa efectuada sobre el mentado predio, de suerte que el término de caducidad para reclamar el cumplimiento de la cláusula tercera del acuerdo de voluntades contenido en la escritura pública N° 589 del 29 de octubre de 1917 de la Notaría de Girardot, hubo de transcurrir, a más tardar, hasta el 2 de diciembre de 2013<sup>3</sup>; empero, la demanda fue radicada el 7 de octubre de 2016 /v. fl. 86/, y aunque el 8 de agosto de ese año se había radicado solicitud de conciliación judicial /v. fls. 21-23/, se vislumbra sin lugar a dudas que el medio de control ha caducado.

Y es que, debe señalarse, así la parte actora hubiera luego acudido a la administración municipal y para reclamar, en ejercicio del derecho de petición, el cumplimiento de la cláusula resolutoria por considerar ello procedente al haberse enajenado el bien, esa actuación no tiene la virtualidad de revivir términos para acudir luego a sede judicial, como quiera que, se insiste, en esencia plantea una eminente pretensión contractual, relacionada con el incumplimiento de la cláusula tercera del acto jurídico de donación. Por manera, dichos actos administrativos no son definitivos, pues la situación jurídica fue creada con la cláusula contenida en el acto jurídico de donación, y si la condición resolutoria se configuró, ello no obedeció a la emisión de tales declaraciones administrativas, sino a la existencia del acuerdo de voluntades celebrado en 1917 junto con el hecho que haya materializado dicha condición.

De otra parte, considerándose que la parte demandante también deprecia se deje sin efectos la Resolución N° 378 del 29 de julio de 2011, y como quiera que mediante esa declaración administrativa se adjudicó el contrato de compraventa a ALIANZA FIDUCIARIA, también podría argüirse que las pretensiones sí se formulan en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo y al margen del estudio de caducidad correspondiente, es claro que los efectos de una anulación sobre ese acto, en lo absoluto acarrea la restitución del bien inmueble 'CEMENTERIO UNIVERSAL' a favor de los actores, ni mucho menos indican directamente en la multicitada cláusula resolutoria del año 1917, sino que simplemente derivaría en un efecto negativo en la adjudicación efectuada a la Sociedad que intervino como proponente. De ahí pues, la inviabilidad de aceptar la tesis de nulidad contra aquel acto administrativo.

En conclusión, al dilucidarse que lo realmente pretendido por la parte accionante es el cumplimiento de una de las cláusulas pactadas en el acuerdo de voluntades consignado en la Escritura Pública N° 589 del 29 de octubre de 1917, se evidencia que las súplicas formuladas se hallan permeadas por el fenómeno jurídico de la caducidad, situación que, al tenor del artículo 169

---

<sup>3</sup> Teniendo en cuenta el art. 136 numeral 10 del CCA (vigente para la data en que inició el cómputo del término de caducidad), tampoco se arriba a conclusión contraria.

numeral 1 del CPACA, insta a rechazar la demanda.

Por lo expuesto se,

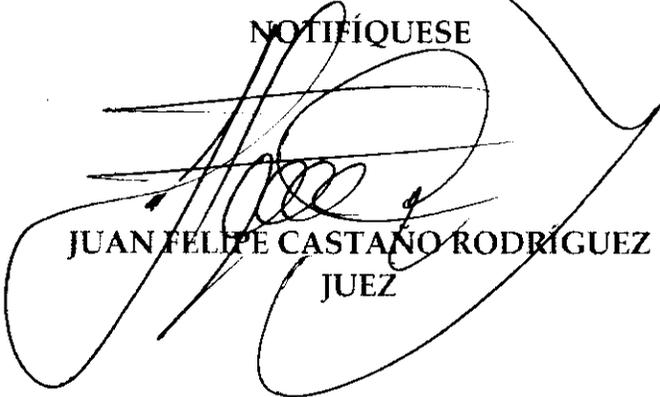
**RESUELVE**

**PRIMERO: RECHÁZASE**, por caducidad, la demanda contractual promovida por FERNANDO RODRÍGUEZ PARDO Y OTROS contra el MUNICIPIO DE GIRARDOT Y ALIANZA FIDUCIARIA S.A.

**SEGUNDO: DEVUÉLVANSE** los anexos a quien este facultado para ello, sin necesidad de desglose.

**TERCERO: ARCHÍVESE** el expediente, previas anotaciones que correspondan.

**NOTIFIQUESE**



**JUAN FELIPE CASTAÑO RODRÍGUEZ**  
JUEZ



**4 FEB. 2019**

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE GIRARDOT  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

El Auto anterior, se notifica a las partes por anotación en estado de Fecha: **4 FEB 2019** a las 8:00 a.m.

**JAIMÉ ALFONSO AGUILAR CASTRO**  
SECRETARIO

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE GIRARDOT  
**CONSTANCIA DE EJECUTORIA**

El día ..... a las 5:00 p.m., venció el término de ejecutoria de esta providencia.  
..... Recursos.

**JAIMÉ ALFONSO AGUILAR CASTRO**  
SECRETARIO