



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tunja, veintiocho (28) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTE:	ADRIANA CAROLINA ROJAS FUYA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE TUNJA, ECOVIVIENDA, CONSORCIO LA MEJOR VIVIENDA
LLAMADOS EN GARANTIA:	NACIÓN – MINIVIVIENDA-FONVIVIENDA-ENTERRITORIO- WILLIAM DUVAN AVENDAÑO-NACIONAL DE SEGUROS SA CONFIANZA SA.
RADICACIÓN:	150013333011202200018-00

Procede el Despacho a dictar **Sentencia anticipada** dentro del asunto de la referencia, toda vez que no se observa causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

I. ANTECEDENTES.

I.1. LA DEMANDA.

La parte demandante, por conducto de apoderado judicial, promovió medio de control de reparación directa -el cual se adecuó al medio de control de controversias contractuales¹ contra el Municipio de Tunja, la Empresa Constructora de Vivienda de Tunja, Ecovivienda y el señor Iader Wilhem Barrios Hernández, en su calidad de integrantes de la Unión Temporal Torres del Parque formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Declárese al Municipio de Tunja, la empresa Constructora de Vivienda de Tunja ECOVIVIENDA y el señor Iader Wilhem Barrios Hernández, en su calidad de integrantes de la unión temporal Torres del Parque, son responsables de los perjuicios, materiales y morales causados a mi poderdante por el grave e injustificado incumplimiento en la promesa de compraventa sobre la entrega del apartamento a que tiene derecho, en el proyecto de vivienda denominado Torres del Parque.

SEGUNDA. Declárese que la señora Adriana Carolina Rojas Fuya canceló a la unión temporal lo correspondiente a las obligaciones del prometiente comprador sin que la unión temporal realizara entrega del inmueble cancelado.

¹ Adecuada al medio de control de controversias contractuales mediante providencia de 20 de septiembre de 2024, índice 69.

Como consecuencia de la anterior declaración se establezcan las siguientes condenas:

1. por concepto de daño emergente las sumas que a continuación relaciono: tres millones de pesos (\$ 3.000.000.oo), por concepto de ahorro programado; diecisésis millones ciento sesenta y cinco mil pesos (16.165.000.oo), que le correspondía al comprador sufragar en el momento de la entrega del inmueble y novecientos cincuenta mil pesos (950.000.oo), Correspondiente a gastos de escrituración.
2. Por concepto de perjuicios morales la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes o las que se demuestren en el transcurso del proceso como consecuencia del incumplimiento por parte de la unión temporal en la entrega de las viviendas prometidas dentro de la ejecución del proyecto Torres del parque adelantado en la ciudad de Tunja.
3. Que las sumas reconocidas a favor de mi poderdante, sean actualizadas teniendo en cuenta la variación del IPC y se liquiden los intereses a que diere lugar desde la fecha en que fueron consignados hasta que se cumpla la sentencia.
4. Que como consecuencia de las declaraciones de responsabilidad se condene a los demandados a pagar los gastos del presente proceso" (subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, la señora Adriana Carolina Rojas Fuya resultó beneficiaria del proyecto de vivienda de interés social "Torres del Parque" adelantado en el municipio de Tunja. En virtud de tal condición, el 18 de enero de 2011 suscribió con la Unión Temporal Torres del Parque una promesa de compraventa en la que se fijaron de manera expresa las fechas previstas para la escrituración y entrega del apartamento, comprometiéndose la Unión Temporal a entregar el inmueble en los plazos estipulados.

La demandante cumplió con los pagos exigidos en la promesa, incluyendo \$3.000.000 por ahorro programado. Sin embargo, ante retrasos en la ejecución del proyecto, la Unión Temporal la citó el 1 de julio de 2013 para suscribir un otrosí modificatorio, cuyo propósito fue reprogramar las fechas de escrituración y entrega, ampliando los plazos inicialmente previstos. Con ello, la actora aceptó nuevamente confiar en el cronograma del proyecto y ajustarse a las nuevas fechas fijadas por los promotores de la obra.

Pese a que la beneficiaria cumplió íntegramente con las cargas económicas, incluyendo la consignación de \$16.165.000 el 20 de octubre de 2015 en la cuenta fiduciaria destinada al proyecto —valor que debía cancelarse al momento de la entrega final del inmueble— y el pago de \$950.000 por gastos notariales, las nuevas fechas establecidas también fueron incumplidas. Señala que entre los años 2014 y 2015 se publicaron varios cronogramas oficiales de entrega, avalados por el Municipio de Tunja, ECOVIVIENDA y la interventoría, en los cuales se anuncianaban fechas ajustadas para la entrega de los apartamentos. Sin embargo, ninguno de ellos fue respetado y el inmueble nunca fue puesto a disposición de la compradora.

La situación se agravó cuando el 29 de julio de 2016, mediante resoluciones expedidas por el Municipio de Tunja y ECOVIVIENDA, se suspendieron unilateralmente los negocios jurídicos de la Unión Temporal. Posteriormente, el 13 de septiembre de 2016, también mediante acto administrativo unilateral, la Unión Temporal fue disuelta, lo cual dejó definitivamente sin ejecución el proyecto y sin posibilidad real de que la demandante recibiera el apartamento en las condiciones pactadas.

Ante la imposibilidad material de obtener el inmueble y tras años de incumplimientos, la demandante presentó el 8 de junio de 2018 solicitud de desistimiento del subsidio y retiro del proyecto, y luego, el 9 de agosto de 2019, elevó petición de devolución de las sumas pagadas. No obstante, ECOVIVIENDA negó tal solicitud el 17 de octubre de 2019, decisión que fue confirmada al desatar el recurso de apelación interpuesto el 5 de noviembre de 2019.

Finalmente, la conciliación prejudicial tramitada ante la Procuraduría 69 Judicial para Asuntos Administrativos culminó sin acuerdo.

Fundamentó sus pretensiones en lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política, normas pertinentes de la Ley 1437 de 2011 y disposiciones del Estatuto del Consumidor relativas al incumplimiento en la entrega de bienes adquiridos.

I.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

2.1. Municipio de Tunja (índice 19).

El Municipio de Tunja sostuvo que los hechos aducidos en la demanda no son atribuibles a la administración, pues la entidad actuó dentro del marco de sus competencias y conforme a las obligaciones pactadas en el documento de conformación de la Unión Temporal Torres del Parque. Señaló que los actos administrativos relacionados con la suspensión y disolución del proyecto se expidieron en cumplimiento estricto del ordenamiento jurídico, debidamente motivados y orientados a la protección de los bienes jurídicos de los beneficiarios, especialmente la vida e integridad personal, en un contexto de calamidad pública declarada con fundamento en estudios técnicos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Indicó que, contrario a lo afirmado por la demandante, el Municipio no participó en la recepción de dineros, los cuales fueron entregados directamente por los beneficiarios al constructor Iader Barrios, representante del Consorcio La Mejor Vivienda para Tunja, tal como se evidencia en los comprobantes aportados. Afirmó que la causa eficiente del daño alegado por la actora se origina exclusivamente en el proceder del constructor, a quien correspondía la ejecución material de las obras, la administración de los recursos y la suscripción de las promesas de compraventa.

Adujo que, de acuerdo con el clausulado contractual, la administración municipal no tenía a su cargo la calidad de garante ni el manejo financiero del proyecto, y que las obligaciones del Municipio se limitaron a la entrega del lote y a acompañar la gestión para la obtención de subsidios, las cuales fueron cumplidas a cabalidad. Añadió que las fallas constructivas y las deficiencias técnicas detectadas por la interventoría y la UPTC son ajenas a la responsabilidad del ente territorial, al igual que la consignación de dineros en cuentas personales del constructor.

El Municipio enfatizó que la declaratoria de calamidad pública se sustentó en criterios técnicos y normativos y se adoptó para evitar un riesgo inminente, razón por la cual expidió actos administrativos de mitigación, subsidios de arriendo y demás medidas de protección a la población comprometida, lo que descarta cualquier tipo de negligencia u omisión estatal.

Propuso como excepciones: hecho exclusivo de un tercero, inexistencia de nexo de causalidad, cobro de lo no debido, inexistencia de la obligación, falta de integración del litisconsorcio necesario, Indebida escogencia del medio de control, excepción genérica

2.2. Ecovivienda (índice 20).

Sostuvo que no es responsable de los hechos alegados por la demandante y que las pretensiones carecen de fundamento jurídico y probatorio, pues la entidad cumplió

estrictamente las funciones que le correspondían dentro de la Unión Temporal Torres del Parque. Argumentó que la responsabilidad pretendida deriva de un incumplimiento contractual atribuible exclusivamente al constructor, quien suscribió la promesa de compraventa, recibió el dinero directamente de los beneficiarios y tenía a su cargo la entrega de los apartamentos.

La entidad reconoció parcialmente la existencia de la Unión Temporal conformada por el Municipio de Tunja, ECOVIVIENDA y el Consorcio La Mejor Vivienda para Tunja, pero enfatizó que la demandante no acreditó su calidad de beneficiaria. Señaló que la Nación, a través de FONVIVIENDA, y no FONADE, fue quien otorgó los subsidios y que la promesa de compraventa fue suscrita exclusivamente entre la demandante y el constructor lader Wilhelm Barrios, quien actuaba como representante legal de la Unión Temporal. Que los dineros entregados por la actora —incluidos el ahorro programado y los valores consignados en 2015— fueron depositados directamente en cuentas del constructor, no en cuentas de ECOVIVIENDA. Que los modificatorios y otros de la promesa de compraventa fueron actuaciones propias del constructor que no contaron con aval de ECOVIVIENDA. Que la suspensión y posterior terminación de la Unión Temporal mediante resoluciones de 2016 respondieron a graves fallas del constructor y al vencimiento del plazo de duración del negocio jurídico, actuaciones amparadas por presunción de legalidad. En síntesis, ECOVIVIENDA sostuvo que no participó en el manejo financiero y no tenía injerencia en los incumplimientos del constructor.

Propuso como excepciones: indebida escogencia del medio de control, falta de integración del litisconsorcio necesario, caducidad, vinculación del agente liquidador del constructor, inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, hecho exclusivo de un tercero, excepción innominada

2.3. Nación – Ministerio de Vivienda.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, vinculado al proceso en calidad de llamado en garantía, sostuvo que no es responsable de los hechos narrados en la demanda, por cuanto ninguna de las actuaciones imputadas guarda relación con las competencias asignadas a dicha cartera. Señaló que el proyecto Torres del Parque fue promovido, ejecutado y controlado por el Municipio de Tunja, ECOVIVIENDA, el constructor lader Wilhem Barrios Hernández y el interventor designado por esta última entidad, sin que el Ministerio hubiese intervenido en la planeación, contratación, ejecución, supervisión o toma de decisiones administrativas respecto del proyecto.

El Ministerio explicó que, conforme al Decreto 3571 de 2011, su función consiste en formular y dirigir políticas públicas de vivienda, pero no en ejecutar proyectos específicos de vivienda de interés social ni en reemplazar las competencias de las entidades territoriales o de los constructores.

Planteo como excepciones: falta de legitimación en la causa por pasiva, caducidad de la acción en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, inimputabilidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, inexistencia de la relación causal, los daños reclamados son responsabilidad de terceros, póliza de Seguros y excepción genérica.

2.4. Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO.

Enterritorio, llamada en garantía dentro del proceso, expuso que no tiene responsabilidad alguna frente a los hechos y perjuicios alegados por la demandante y que las pretensiones deben ser desestimadas en su totalidad, por cuanto las actuaciones atribuidas en la demanda no guardan relación con las funciones legales y contractuales de la entidad. Señaló que su papel se limita a la supervisión de la correcta aplicación de los subsidios familiares de vivienda asignados por FONVIVIENDA, y únicamente respecto de aquellos hogares que efectivamente fueron beneficiarios del subsidio nacional, circunstancia que no cobija a la demandante, según la información oficial reportada por las cajas de compensación y el Ministerio de Vivienda. Propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.5. Seguros de Vida y Riesgos Laborales Suramericana S.A. – Seguros de Confianza,

La llamada en garantía contestó la demanda oponiéndose a todas las pretensiones y aduciendo que no existe fundamento para imputarle responsabilidad, porque la póliza suscrita no cubre los hechos demandados ni tiene relación con la causa planteada por la actora.

Indica que su obligación es estrictamente contractual y se enmarca en el clausulado de la Póliza de Cumplimiento del Contrato del Proyecto Torres del Parque, la cual garantiza el cumplimiento del contratista frente al tomador, pero no genera responsabilidad automática frente a terceros ni frente a eventuales reclamaciones de adquirentes de viviendas.

Señala que la póliza nunca fue objeto de reclamación por parte de la demandante, que la acción directa contra aseguradoras no opera en este caso, y que cualquier cobertura depende del acaecimiento del siniestro conforme a los eventos expresamente asegurados.

Sostiene además que la póliza ampara obligaciones contractuales específicas, no perjuicios por supuestos incumplimientos derivados de una promesa de compraventa suscrita entre la demandante y el constructor, y que por tanto no existe ningún vínculo jurídico que permita trasladar responsabilidad a la aseguradora.

Invoca como excepciones: la ausencia de responsabilidad de la aseguradora, inexistencia de la obligación a cargo de la compañía aseguradora, inoponibilidad de la acción directa en el caso concreto, coberturas y exclusiones de la póliza, excepción genérica.

2.6. Consorcio la Mejor Vivienda, Fonvivienda, William Duvan Avendaño y Nacional de Seguros S.A.

Dentro del término de traslado guardaron silencio y en providencia de 09 de febrero de 2024 (índice 56) y 20 de septiembre de 2024 (índice 69), se tuvo por no contestada la demanda.

I.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

3.1. Ministerio de Vivienda (índice 91).

Señaló que la acción fue presentada por fuera del término legal de dos años previsto en el artículo 164 del CPACA. Para sustentar esta posición, expuso que los hechos relevantes indicados por la propia demandante permiten determinar que tuvo conocimiento del daño —o debió tenerlo— varios años antes de la presentación de la demanda.

En ese contexto, el Ministerio recordó que la actora celebró la promesa de compraventa en enero de 2011, realizó pagos hasta 2015 y conoció los retrasos del proyecto. Particularmente resaltó dos hitos: (i) la suspensión de la Unión Temporal el 29 de julio de 2016 y (ii) su disolución definitiva el 13 de septiembre de 2016, actos administrativos con los cuales la demandante comprendió o debió comprender, la imposibilidad de recibir la vivienda. Según el Ministerio, estos eventos constituyen el último hecho relevante para efectos del cómputo del término de caducidad, por lo que la demanda presentada en febrero de 2022 resulta extemporánea por más de cinco años.

El Ministerio también destacó otros hechos posteriores —como la solicitud de devolución en agosto de 2019 y las respuestas de ECOVIVIENDA en octubre y noviembre del mismo año—, pero precisó que estos no pueden trasladar el inicio del término, pues se trata de actuaciones de terceros que no modifican la fecha en que la demandante conoció el daño alegado.

Asimismo, el Ministerio señaló que incluso tomando la fecha más favorable a la actora —la perfección del negocio jurídico el 1 de diciembre de 2013 más el plazo adicional en el que persistió el incumplimiento—, el término legal igualmente habría transcurrido en exceso. En su criterio, la propia cronología de hechos presentada por la demandante demuestra que el conocimiento del daño se produjo desde años atrás, imposibilitando la interposición oportuna de la acción.

El Ministerio resaltó que el artículo 164 del CPACA establece expresamente que el término de dos años empieza a correr desde el día siguiente a la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa que causa el daño, o desde cuando el interesado haya tenido conocimiento del mismo. A partir de esa regla, concluyó que la demanda estaba fatalmente caducada con relación al Ministerio.

Finalmente, el Ministerio solicitó al Despacho acoger la excepción de caducidad y negar las pretensiones en su contra, al considerar que la acción fue instaurada cuando ya había expirado el término máximo previsto por la ley.

3.2. Ecovivienda (índice 92)

Ecovivienda sostuvo que, a partir de la promesa de compraventa suscrita el 18 de enero de 2011, las fechas inicialmente pactadas para su perfeccionamiento y las modificaciones introducidas mediante el Otrosí No. 1 del 1º de julio de 2013, la última fecha para celebrar el contrato definitivo quedó fijada para el 30 de enero de 2014. En consecuencia, el término de caducidad comenzó a correr el 31 de enero de 2014 y venció el 31 de enero de 2016; al coincidir este día con un domingo, el plazo expiró el 1º de febrero de 2016 a las 5:00 p. m.

Indicó que la solicitud de conciliación prejudicial presentada en noviembre de 2021 no podía suspender un término ya extinto hacia más de cinco años, razón por la cual la demanda radicada el 1° de febrero de 2022 es, a su juicio, inexorablemente extemporánea. Añadió que incluso si se tomara como hito la disolución de la Unión Temporal el 13 de septiembre de 2016, el término legal igualmente habría vencido, puesto que para esa fecha ya se encontraba superado el plazo máximo para promover una controversia contractual por incumplimiento.

Con apoyo en la prueba documental —en particular, la promesa de compraventa, el otrosí y los cronogramas de entrega— la entidad reiteró que la actora conoció el presunto daño desde el momento en que las fechas pactadas comenzaron a incumplirse, situación que se presentó varios años antes de la suspensión y posterior disolución de la Unión Temporal. Resaltó además que la propia demandante reconoció hechos que evidencian que el incumplimiento era claro desde 2014. Por lo que solicitó declarar que acaeció el fenómeno jurídico de caducidad en el presente medio de control.

3.3. Compañía Nacional de Seguros S.A.

Explicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterada al señalar que, tratándose de promesas de compraventa, la caducidad comienza a correr desde el día siguiente a aquél en que debió cumplirse la obligación de otorgar la escritura pública, obligación que constituye el objeto principal del contrato de promesa.

Con base en las fechas consignadas en el expediente —particularmente la promesa de compraventa del 18 de enero de 2011 y el Otrosí No. 1 del 1° de julio de 2013—, la aseguradora recalcó que el otorgamiento de la escritura debió realizarse, a más tardar, el 30 de enero de 2014. En consecuencia, el término de dos años para ejercer la acción venció el 31 de enero de 2016, lo que evidencia que la demanda presentada en febrero de 2022 se radicó más de seis años después del vencimiento del término legal.

La aseguradora añadió que la solicitud de conciliación extrajudicial del 30 de noviembre de 2021 carecía de efectos suspensivos o interruptivos, puesto que para esa fecha la acción ya se encontraba irremediablemente caducada. Señaló también que el apoderado de la parte actora incurrió en confusiones al identificar como fuente del daño la supuesta falta de entrega del inmueble, cuando la obligación esencial era la celebración del contrato prometido, y que tal imprecisión condujo al uso equivocado del medio de control y a la presentación extemporánea de la demanda.

3.4 Seguros Confianza S.A.

En primer lugar, la aseguradora recordó que la imposibilidad de entregar el inmueble era conocida por la demandante desde 2016, año en el que las Resoluciones 091 y 092 del 29 de julio y 107 y 108 del 13 de septiembre suspendieron y luego disolvieron la Unión Temporal “Torres del Parque”. Explicó que estos actos administrativos hicieron evidente la frustración definitiva del proyecto, de modo que el término bienal de caducidad empezó a correr, a más tardar, el 14 de septiembre de 2016, por lo que la acción habría caducado el 14 de septiembre de 2018.

Seguros Confianza agregó que incluso si se acogiera la tesis más favorable a la actora —esto es, que el daño se consolidó con las negativas de devolución de dineros emitidas el 17 de octubre y 20 de noviembre de 2019—, el término de caducidad se habría iniciado

el 21 de noviembre de 2019 y vencido el 21 de noviembre de 2021. Destacó que la solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 30 de noviembre de 2021, cuando el plazo ya había expirado, lo que impide atribuirle efectos suspensivos.

A continuación, la aseguradora advirtió que, aun si se aceptara que el medio de control adecuado era el de controversias contractuales, el resultado sería el mismo. En ese escenario, el término se computaría desde la fecha en que se hizo exigible la obligación principal del contrato de promesa —esto es, el 30 de enero de 2014, conforme al otrosí suscrito entre las partes—, por lo que la caducidad habría operado el 31 de enero de 2016. Incluso si se tomara como punto de partida la disolución de la Unión Temporal en septiembre de 2016, el término vencería en septiembre de 2018, igualmente muy anterior a la interposición de la demanda.

3.5. Parte demandante.

En primer lugar, recordó que firmó una promesa de compraventa con ECOVIVIENDA, el Municipio de Tunja y el Consorcio La Mejor Vivienda para Tunja, en la que se comprometieron a entregarle un apartamento dentro del proyecto Torres del Parque. Para cumplir con este contrato, la actora pagó:

- \$3.000.000 por ahorro programado,
- \$16.165.000 correspondientes al valor exigido al momento de la entrega del inmueble,
- \$950.000 por gastos notariales.

A pesar de estos pagos, afirma que la Unión Temporal nunca le entregó el apartamento, incumpliendo las fechas fijadas en el Otrosí No. 1 y en los cronogramas de entrega publicados entre 2014 y 2015.

La demandante resaltó que, incluso, ECOVIVIENDA le aseguró verbalmente que la entrega se haría próximamente y que otros beneficiarios en su misma situación sí fueron reubicados en otros proyectos de vivienda del Municipio. Considera que esto demuestra un trato desigual e injustificado, ya que ella también cumplió con todo lo exigido.

Otro argumento importante de la demandante se centra en que el contrato de promesa de compraventa dependía directamente del contrato estatal celebrado entre el Municipio y el Consorcio La Mejor Vivienda para Tunja. A pesar de que la Unión Temporal fue disuelta en 2016, ese contrato estatal no ha sido liquidado hasta la fecha, por lo que —a juicio de la actora— las obligaciones derivadas de la promesa siguen vigentes.

Sobre la caducidad, la demandante manifestó que no puede declararse, porque durante los años 2014 a 2016 el contrato principal (entre el Municipio y el Consorcio) seguía en ejecución. En ese tiempo, ella tenía una expectativa legítima de cumplimiento, pues el Municipio, ECOVIVIENDA y el mismo constructor seguían anunciando entregas y presentando cronogramas. Por lo tanto, no podía exigírselle demandar antes de que se produjera la disolución de la Unión Temporal ni mucho menos antes de que se liquidara el contrato principal, lo cual nunca ocurrió.

II. CONSIDERACIONES.

En el presente caso, el Despacho declarará probada la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales al acoger la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado, conforme a la cual, tratándose de promesas de compraventa de ejecución instantánea y no sujetas a liquidación, el término bienal previsto en el artículo 164-2 literal j) del CPACA se computa a partir del día siguiente al vencimiento de la fecha pactada para el otorgamiento de la escritura pública.

Verificado que en el sub lite la obligación principal debía cumplirse, a más tardar, el 30 de enero de 2014, y que ni la solicitud de conciliación prejudicial ni la posterior demanda fueron presentadas dentro del bienio legal, resulta imperativo concluir que la acción se intentó de manera extemporánea.

II.1. Problemas jurídicos.

El problema jurídico que ha de resolver el Despacho es el siguiente: ¿Es procedente declarar la caducidad del medio de control de controversias contractuales instaurado por la señora Adriana Carolina Rojas Fuya, al verificarse que la demanda fue presentada por fuera del término previsto en el artículo 164 del CPACA, atendiendo a las fechas pactadas y modificadas en la promesa de compraventa, los cronogramas de entrega, y la suspensión y disolución de la Unión Temporal “Torres del Parque” en el año 2016?

II.2. De la excepción de Caducidad.

La caducidad es un fenómeno jurídico procesal que impide que las situaciones puedan ser debatidas en cualquier tiempo ante la jurisdicción, lo cual contraría el principio de seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en aras de impedir que situaciones jurídicas permanezcan indefinidas en el tiempo. En este sentido, la caducidad se constituye como un límite al derecho de acceso a la Administración de Justicia y, a su vez, como una sanción consagrada en la ley por el ejercicio tardío o extemporáneo del derecho de acción y opera cuando se exceden los plazos establecidos para acudir a la jurisdicción.

En relación con el fenómeno jurídico de la caducidad el Consejo de Estado ha señalado:

“De antaño, los términos procesales, entre ellos el término para el ejercicio oportuno de la acción -nominado en relación con la sanción que conlleva su transgresión-, han tenido un sustento similar en cuanto manifiestan el orden que deben observar quienes acuden a la administración de justicia. En el caso de la caducidad, se justifica especialmente por la necesidad de brindar certidumbre al conjunto de la sociedad en sus relaciones jurídicas y a la necesidad de mantener el orden público y el tráfico económico^[44], vistas en función del principio de seguridad jurídica, pero también de la salvaguarda de los derechos de acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a la pronta resolución de los conflictos jurídicos^[45]².

En consecuencia, el legislador establece unos plazos razonables para que los interesados en ejercicio de un medio de control y con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan ante la administración de justicia con miras a que el respectivo litigio o controversia sea resuelto con carácter definitivo. Así las cosas, la ley asigna una carga a

² Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo. Auto de unificación de 1º de agosto de 2019. C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009).

los asociados para que actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sin que puedan convenir su desconocimiento, modificación o alteración.

De manera concreta, en relación con la caducidad del medio de control de controversias contractuales el artículo 164 numeral 2 literal j) del C.P.A.C.A., dispone que “*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 sirvan de fundamento*”. Estableciendo también la forma en la que debe efectuarse el conteo de los dos años - cuando difiere de aquellas pretensiones donde se persigue la nulidad absoluta o relativa del acuerdo-, en los siguientes contratos:

- “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; (...)” (subrayas del despacho).

II.3. Caducidad en el ejercicio del medio de control por controversias surgidas de la promesa de compraventa.

Respecto del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales cuando el litigio se origina en un contrato de promesa de compraventa, el Consejo de Estado ha precisado de manera reiterada que el hito inicial del conteo es el momento en que se configura el incumplimiento de la obligación principal, esto es, la de otorgar la escritura pública del contrato prometido, siempre que se trate de un negocio de ejecución instantánea y no sujeto a liquidación. En tales eventos, el término bienal corre a partir del día siguiente a aquel en que debió cumplirse la obligación de celebrar el contrato definitivo, sin que sea jurídicamente admisible desplazar dicho punto de partida con base en actuaciones posteriores de las partes o de la administración.

En esa línea, la Sección Tercera del Consejo de Estado³, estudió un contrato de promesa de compraventa en el que las partes habían pactado un término de treinta (30) días hábiles para suscribir la escritura pública de compraventa. La Corporación concluyó que, al no haberse otorgado la escritura en el plazo convenido, la caducidad del medio de control comenzó a correr desde el día siguiente al vencimiento de dicho término, de

³ *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 3 de diciembre de 2015, Radicación No. 05001-23-31-000-1995-01145-01 (49352), Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Actor: Sociedad Paisajes Ltda., Demandado: Departamento de Antioquia, Referencia: Acción de controversias contractuales (apelación sentencia).*

suerte que, transcurridos los dos años legales sin demanda, la acción se encontraba irremediablemente caducada.

En esa providencia, el Consejo de Estado enfatizó que la caducidad es una institución de orden público que el juez debe declarar incluso de oficio cuando advierta su configuración. Resaltó que los términos de caducidad son perentorios, taxativos y no disponibles para las partes, por tanto, una vez que se da el supuesto de hecho que el legislador ha señalado como comienzo del término de caducidad, él indefectiblemente empieza a correr y en ningún caso queda en manos de alguna de las partes la posibilidad de variar el término prefijado en la ley.

De forma concordante, en auto del 25 de abril de 2012⁴, la misma Sección Tercera, al decidir un recurso de apelación contra el rechazo de la demanda por caducidad reiteró que el término de caducidad en la acción contractual debe contarse desde el incumplimiento del contrato. En ese caso, las partes habían pactado una fecha concreta para la entrega del inmueble prometido y la suscripción de la escritura, la Sala sostuvo que el daño se configuró desde el momento en que venció la fecha de entrega sin que se cumpliera la obligación, concluyendo que la caducidad operó dos años después de esa fecha, con independencia de comunicaciones posteriores sobre la imposibilidad de entrega o devoluciones de dinero.

Allí el Consejo de Estado rechazó expresamente la tesis del demandante según la cual el término debía contarse desde una comunicación posterior en la que la entidad confirmó la negativa de entrega. Señaló que, tratándose de contratos de promesa de compraventa cuyo objeto es la transferencia de un bien en fecha cierta, la configuración del daño tiene su origen en la fecha estipulada en el contrato de promesa para la entrega final del inmueble, pues es en ese momento cuando se hace exigible la obligación y se concreta el incumplimiento, habilitando al promitente comprador para acudir a la jurisdicción.

Dicha posición fue acogida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en diversas salas, particularmente, en sentencia de segunda instancia del 9 de agosto de 2022⁵, analizó un supuesto fáctico análogo al presente, también relativo a una promesa de compraventa de vivienda de interés social suscrita en el marco de una unión temporal. En esa oportunidad, la Sala precisó que, conforme al artículo 164-2 literal j) del CPACA, el término de caducidad de dos años comienza a correr a partir del día siguiente a la fecha en la que se configura el incumplimiento de la obligación de celebrar el contrato prometido. En dicha providencia, el Tribunal citó extensamente el precedente del Consejo de Estado para reiterar que, en contratos de promesa de compraventa de ejecución instantánea y no sujetos a liquidación, la caducidad se cuenta desde el día siguiente al que debió otorgarse la escritura pública y no se hizo, esto es, desde el momento en que se incumple la obligación nuclear del contrato. Así, en el caso concreto —donde la escritura debía otorgarse el 5 de julio de 2011— se concluyó que el término corrió entre el 6 de julio de 2011 y el 6 de julio de 2013, resultando extemporánea la demanda presentada varios años después, pese a la existencia de actuaciones contractuales y administrativas posteriores, como la terminación y liquidación de la unión temporal o eventuales cesiones internas entre sus integrantes.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 25 de abril de 2012, Radicación No. 05001-23-31-000-2011-01347-01 (43245), Consejera Ponente: Olga Mérida Valle de De la Hoz, Actor: Gildardo de Jesús Jaramillo Tabares, Demandado: Municipios Asociados del Valle de Aburrá MASA, Referencia: Apelación auto – acción contractual.

⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 4, sentencia del 9 de agosto de 2022, Radicado No. 15238-33-33-003-2018-00388-01, Magistrado Ponente: José Ascención Fernández Osorio, Demandantes: Dorely Pinzón Becerra, Demandado: Municipio de Paipa y otros, Medio de control: controversias contractuales.

El mismo fallo enfatizó que la parte actora no puede pretender desplazar unilateralmente el hito inicial de la caducidad con base en la fecha en que tomó conocimiento de eventos como la liquidación del acuerdo de colaboración, la cesión de derechos o la celebración de actos posteriores entre los miembros de la unión temporal, por cuanto tales circunstancias no modifican el hecho generador del incumplimiento que no es otro que la no celebración del contrato prometido en la fecha estipulada. Para el Tribunal, la caducidad tiene un hito inicial definido en la ley y no puede ser alterada por consideraciones subjetivas sobre cuándo la parte afectada se sintió definitivamente frustrada o cuándo obtuvo información adicional sobre la actuación de los contratantes.

En ese contexto, la jurisprudencia ha resaltado que, en materia de promesas de compraventa estatales, el contrato tiene naturaleza de ejecución instantánea, en cuanto su prestación central se agota con el otorgamiento de la escritura pública y la consecuente transferencia del dominio. Al no requerir liquidación, no son aplicables las reglas de cómputo previstas para contratos de trato sucesivo o para aquellos que exigen acta de liquidación bilateral o acto de liquidación unilateral. Por ello, el artículo 164-2 literal j) del CPACA se aplica en su regla general, orientando el cómputo a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirven de fundamento a la pretensión, en este caso, el incumplimiento de la obligación de otorgar la escritura o de entregar el inmueble si ello fue lo pactado como condición de perfeccionamiento del negocio.

II.4. Análisis del caso concreto.

Del acervo probatorio se encuentra plenamente demostrado que la señora Adriana Carolina Rojas Fuya suscribió el 18 de enero de 2011 una promesa de contrato de compraventa con el señor Iader Wilhelm Barrios Hernández, quien actuó en su calidad de representante legal de la Unión Temporal Torres del Parque. En dicho instrumento, el señor Barrios compareció como promitente vendedor, mientras que la señora Rojas Fuya intervino como promitente compradora. El objeto del negocio jurídico consistió en la obligación de celebrar, en fecha posterior, el contrato definitivo de compraventa de un apartamento destinado a vivienda de interés social, ubicado dentro del proyecto habitacional denominado “Torres del Parque”, cuya ejecución estaba a cargo de la Unión Temporal⁶.

En la cláusula novena de la promesa se establecieron dos fechas alternativas para la protocolización de la escritura pública de compraventa: la primera, fijada para el 18 de enero de 2012, y en caso de no lograrse en dicho término, una segunda fecha prevista para el 8 de junio de 2012. Estos plazos, según se evidencia del Otrosí No. 1, fueron posteriormente modificados, pues el 1 de julio de 2013 el representante de la Unión Temporal convocó a la compradora para suscribir un otrosí modificatorio, cuya finalidad fue reprogramar los plazos inicialmente establecidos. El documento —titulado “OTROSÍ No. 1 a la Promesa de Contrato de Compraventa Torres del Parque”— señala:

“NOVENO: Las partes contratantes se obligan a otorgar la escritura pública de compraventa, la cual perfeccionará la presente promesa, a más tardar el 01 de diciembre de 2013, en la notaría que corresponda según el reparto, previa información en las oficinas de la constructora. En el evento de que dicho acto no se efectúe en la fecha

⁶ Índice 2, pagina 12 a 19.

indicada para el otorgamiento de la escritura, las partes señalan como fecha subsidiaria para la firma de la misma el día **30 de enero de 2014.**⁷

En ese orden de ideas, el otrosí permite establecer que para la actora no solo era claro el conocimiento de los aplazamientos, sino que además se acogió voluntariamente a la nueva programación, confiando legítimamente en los cronogramas de obra avalados por la interventoría, el Municipio de Tunja y ECOVIVIENDA durante los años 2014 y 2015.

También se encuentra demostrado que la compradora cumplió con la totalidad de las cargas económicas⁸: el pago del ahorro programado por \$3.000.000, y la consignación del saldo de \$16.165.000 en la cuenta fiduciaria el 20 de octubre de 2015, pagos exigidos por el mismo constructor para la entrega final del inmueble. No obstante, y pese a estos desembolsos, las fechas pactadas tanto en la promesa como en el otrosí —incluida la fecha final del 30 de enero de 2014 para escriturar— fueron inobservadas.

En ese orden de ideas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 literal j) del CPACA y según la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de promesas de compraventa de ejecución instantánea, la caducidad del medio de control de controversias contractuales se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que debió cumplirse la obligación principal, máxime cuando el contrato no está sujeto a liquidación ni a etapas posteriores que alteren dicho momento jurídico.

Así las cosas, el término de dos años para ejercer la acción comenzó a correr el 31 de enero de 2014 y culminó el 31 de enero de 2016; no obstante, por tratarse de un domingo, la expiración operó el lunes 1 de febrero de 2016.

De esta manera, es claro que operó la caducidad, pues la solicitud de conciliación prejudicial⁹, se radicó ante la Procuraduría el 30 de noviembre 2021, es decir, cuando ya habían transcurrido más de cinco (5) años desde la fecha límite y, por ende, la demanda radicada el 31 de enero de 2022, se presentó extemporáneamente.

Es por tanto que, de acuerdo con el marco jurisprudencial citado previamente, para la actora era plenamente cognoscible que la obligación principal —el otorgamiento de la escritura y, con ello, la perfección del contrato prometido— se encontraba definitivamente incumplida desde el 30 de enero de 2014, sin que existiera acto posterior que pudiera prorrogar, suspender o revivir las obligaciones derivadas de la promesa.

Cabe resaltar que la línea jurisprudencial citada armoniza con la concepción general de la caducidad como límite al derecho de acción, orientado a la protección de la seguridad jurídica y del tráfico económico. Permitir que el cómputo se difiera indefinidamente con base en hechos sobrevinientes o en actos unilaterales de las partes (como cronogramas internos, comunicaciones verbales o expectativas de cumplimiento futuro) contravendría la función de la caducidad y vaciaría de contenido el término perentorio fijado por el legislador. Por ello, en contratos de promesa de compraventa de vivienda de interés social, suscritos en el marco de proyectos estatales, el juez debe identificar con rigor la fecha cierta en la que debió otorgarse la escritura o entregarse el bien, y a partir del día siguiente verificar si la demanda fue presentada dentro del bienio legal. De

⁷ Índice 2, pagina 12 a 19.

⁸ Índice 2, pagina 24 y ss.

⁹ Índice 2, pagina 57

lo contrario, no le es dable proferir pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones sustantivas, debiendo limitarse a declarar probada la excepción de caducidad.

En consecuencia, se declarará probada la excepción de caducidad propuesta por las demandadas Ecovivienda y Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, a través de la presente sentencia anticipada, conforme a lo estipulado en el inciso final del parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA.

De la condena en costas.

En términos de vigencia, la Ley 2080 del 25 de enero de 2021 señaló: “la presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias...” (artículo 86). A su vez, el artículo 47 de la norma adicionó el artículo 188 del CPACA, el cual quedará así:

“Salvo en los procesos en que se ventile el interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

En el presente asunto, el Despacho advierte que la demanda se sustentó en una interpretación razonable del marco normativo aplicable, particularmente en el artículo 90 de la Constitución Política, las disposiciones pertinentes de la Ley 1437 de 2011 y las normas del Estatuto del Consumidor relativas al incumplimiento en la entrega de bienes adquiridos, así como en los actos administrativos y compromisos contractuales derivados del proyecto de vivienda “Torres del Parque”. En razón a que la demanda fue presentada con fundamento legal, no es procedente la condena en costas.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Trece Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales, propuesta por las demandadas Ecovivienda y Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, por las razones expuestas.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el aplicativo web Samai.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firma electrónica Samai)
ÁNGELA DANIELA SÁNCHEZ MONTAÑA
Jueza

MR