## MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Es el mecanismo procesal idóneo para acceder ante el juez en procura de obtener una decisión de fondo frente a cualquier controversia derivada del negocio jurídico estatal.

El medio de control de controversias contractuales es el mecanismo procesal idóneo para acceder ante el juez en procura de obtener una decisión de fondo frente a cualquier controversia derivada del negocio jurídico estatal. Es así como, resulta procedente utilizar esta herramienta procesal para cuestionar las actuaciones desarrolladas durante la ejecución y liquidación del contrato estatal, así como la legalidad de los actos administrativos proferidos del desarrollo de éste. Así, puede cualquiera de las partes solicitar: *(i)* que se declare la existencia o nulidad de un contrato estatal; *(ii)* que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales; *(iii)* que se ordene su revisión; *(iv)* que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios derivados del mismo; y, *(v)* que se hagan otras declaraciones y condenas. En el asunto *sub examine* el medio de control de controversias contractuales es el adecuado, pues de acuerdo a las pretensiones y el fundamento factico de la demanda, la controversia sometida a decisión es, sin duda, un conflicto surgido entre las partes contratantes con ocasión del contrato estatal por ellas celebrado, correspondiendo, por tanto, al medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del Estatuto Procesal Administrativo.

**PROCESO VERBAL CONSAGRADO EN EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – La circunstancia de haberse adelantado la controversia en materia contractual por este trámite en primera instancia, no está contemplada como causal de nulidad en el artículo 133 de la Ley 1564 de 2012.**

En este punto, resulta pertinente recordar que si bien la juez de instancia en el auto admisorio de la demanda de fecha 05 de julio de 2018, impartió el trámite de procedimiento verbal consagrado en el Código General del Proceso y en virtud de ello se surtió el trámite de primera instancia, no lo es menos que ello no se constituye en causal de nulidad, por lo que corresponde a la Sala continuar con el trámite procesal que corresponde. En virtud del principio de integración normativa, contenido en el artículo 208 de la Ley 1437 de 2011, las nulidades procesales, se encuentran reguladas en el Código General del Proceso. Así, una vez visto el artículo 133 de la Ley 1564 de 2012, sobre causales de nulidad, se encuentra que el haber tramitado la demanda por proceso diferente al que correspondía, no es una causal de las contempladas en la norma en comento, como sí ocurría con el artículo 140 del derogado Código de Procedimiento Civil. (…) En suma, el haberse tramitado la demanda por el procedimiento verbal consagrado en el Código General del Proceso y no por el ordinario establecido para el medio de control de controversias contractuales de acuerdo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal circunstancia no se constituye en causal de nulidad, dado que el legislador dejó como único camino para su alegación, el campo de la excepción previa, lo que no ocurrió en el presente asunto. Así las cosas, al no advertirse causal de nulidad alguna, ni habiéndose alegado dicha irregularidad dentro de la oportunidad establecida para ello, corresponde a esta instancia continuar con el trámite de apelación de la sentencia de primera instancia.

**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES ENTRE ENTIDAD PÚBLICA Y PARTICULAR – Normatividad aplicable**

Así las cosas, esta Sala encuentra que entre el municipio de Tunja y el señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas se suscribió el contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007, el cual se considera contrato estatal, pues además de ser parte una entidad estatal, en relación con la normatividad aplicable, las partes estipularon en la cláusula vigésima, que dicho negocio jurídico se encontraba regido por la Ley 80 de 1993 y en lo que no se encontrará regulado allí, por las disposiciones civiles y comerciales. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Ley 80 de 1993 no contiene previsiones expresas que regulen el referido tipo contractual, por lo que, en el contrato de arrendamiento en mención se dio aplicación a lo normado por el inciso primero del artículo 13 de dicho Estatuto, en virtud del cual “los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2° del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

En línea con lo explicado, resulta menester señalar que la legislación civil dispone, en el artículo 2008, que el contrato de arrendamiento termina por la expiración del plazo estipulado para el arrendamiento. A su vez, el artículo 2012 ibídem, refiere que, “Si en el contrato se ha fijado tiempo para la duración del arriendo, o si la duración es determinada por el servicio especial a que se destinó la cosa arrendada, o por la costumbre, no será necesario deshaucio”, puesto que cuando las partes han fijado plazo o tiempo de duración del arriendo, se entiende que el contrato expira al vencimiento del plazo convenido, es decir que son las partes las que estipulan el término de extinción del contrato y, por lo tanto, no resulta necesario que una de ellas notifique a la otra, de manera anticipada, acerca del vencimiento próximo del contrato, para que se produzca su cesación o terminación.

**CONTRATO ESTATAL DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES – Terminación por expiración del plazo pactado / CONTRATO ESTATAL DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES – No es procedente su prórroga automática.**

En este orden de ideas, bajo dicha normativa y las cláusulas pactadas en el contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007, es claro que las partes fijaron un plazo determinado para la ejecución del contrato, el cual expiraba el 25 de junio de 2008. Sobre este asunto, cabe destacar que no era procedente la prórroga automática, tal y como lo determinó la juez de instancia, por lo tanto, en manera alguna puede entenderse, como lo aduce el demandado que, al haberse aceptado el pago de canon de arrendamiento por parte del municipio de Tunja correspondiente a los periodos posteriores al vencimiento del contrato, se estaba prorrogando automáticamente el contrato. La cláusula de prórroga automática del contrato no es válida, salvo disposición legal que expresamente la autorice, porque contraviene normas y principios imperativos de la contratación estatal. Por un lado, contraviene el principio de transparencia (Ley 80 de 1993, art. 24), en la medida que impide la libre concurrencia de proponentes y la selección objetiva del contratista al que se le concede el goce del inmueble, pues su aplicación genera una permanencia indefinida de la relación contractual, esto es, una especie de monopolio de hecho a favor de un particular en la explotación de un bien que le pertenece al Estado. Por esta misma razón, la cláusula de prórroga automática implica un desconocimiento del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que impide adicionar en más de un 50% el valor inicial del contrato. En esta línea, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han dicho que la prórroga del contrato estatal en sí misma no es inválida, pero sí lo es la estipulación que le confiere carácter automático. En este punto llama la atención de la Sala que, del contenido de las pruebas allegadas al plenario, se evidencia el interés de la entidad arrendadora en que se le restituyera el inmueble objeto de arrendamiento al vencimiento del contrato, ocurrido el 25 de junio de 2008, apelando a comunicaciones y reuniones, pero el señor Moreno Cárdenas se negó a efectuar la devolución del predio. Ahora, en el curso del presente proceso, la defensa del demandado se fundamenta en que fue la misma entidad la que estuvo dispuesta a formalizar la renovación del contrato al aceptar los cánones de arrendamiento. Esta aparente contradicción alegada por el demandado, debe entenderse resuelta a la luz del principio de buena fe que debe imperar en la relación contractual, el cual se encuentra consagrado por el artículo 1603 del C.C., norma que a la letra dice: “Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo en lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley pertenecen a ella”. Bajo este postulado, es claro que las partes convinieron el plazo de vigencia del contrato, por lo que no cabe la menor duda, que el contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007 terminó por expiración de su plazo el 25 de junio de 2008 y a partir de ese momento surgió la obligación para el arrendatario de efectuar la restitución del inmueble.

**MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES PARA RESTITUCIÓN DE INMUEBLE ARRENDADO – Caducidad en el caso concreto.**

En consecuencia, para la Sala se encuentra demostrado que el contrato de arrendamiento celebrado el 25 de junio de 2007 entre el municipio de Tunja y el señor Oscar camilo Moreno Cárdenas, se encuentra terminado desde el 25 de junio de 2008, por virtud tanto de lo expresamente estipulado en la cláusula tercera del aludido convenio, como de lo preceptuado por el artículo 2005 del Código Civil. Es decir que el arrendatario no tenía el derecho de crédito a continuar, a partir del 26 de junio de 2008, con el goce de la finca denominada Las Huertas, pues éste se fundamenta en una cláusula de prórroga automática que no es válida. Ahora, respecto a la oportunidad para incoar la demanda so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, debe aplicarse los criterios propios del medio de control de controversias contractuales, según se explicó en líneas que anteceden. Bajo este entendido, el artículo 164 numeral 2º literal j) del CPACA prescribe lo siguiente: (…). Cabe aclarar que el artículo 136-10 del CCA, que era la norma procesal que estaba vigente al momento de terminación del contrato estatal, contenía una regulación prácticamente idéntica respecto de la contabilización de la caducidad en estas hipótesis. De igual forma, es preciso mencionar que, en la cláusula décima octava del acuerdo contractual, referente a la liquidación, se indicó que: *“terminada la ejecución del presente contrato, se procederá a su liquidación en los términos establecidos en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993”.* La norma en mención señala que deben ser objeto de liquidación “[l]os contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran”. Así, teniendo en cuenta lo acordado por las partes y que el contrato de arrendamiento es de tracto sucesivo, se concluye que el contrato de arrendamiento debía ser objeto de liquidación. Conforme a lo expuesto, el término de caducidad para el asunto *sub examine* corre de conformidad con el sub numeral 5º, del numeral 2º, literal j), artículo 134 de la Ley 1437 de 2011. En tal sentido, advierte la Sala que en el presente asunto la liquidación debió realizarse una vez terminó el contrato por la expiración de su plazo de ejecución, esto es, el 25 de junio de 2008. Es decir, que no puede entenderse terminado el contrato por la materialización de las prórrogas, sino que debe atenderse el vencimiento de su plazo original. La anterior posición fue establecida por la Sala de Decisión No. 3 de este Tribunal, con ponencia del Magistrado José Ascención Fernández Osorio, en providencia de 12 de agosto de 2021; en la que con apoyo de la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la ilegalidad de las cláusulas de prórroga automática del contrato de arrendamiento, estableció que la fecha en la que venció el plazo expresamente pactado, es la que se debe tener en cuenta para efectos de contabilizar la caducidad del medio de control de controversias contractuales, esto es, sin incluir las prórrogas automáticas. En ese orden de ideas, como el contrato de arrendamiento 087 de 2007 no fue objeto de liquidación por mutuo acuerdo ni unilateralmente por parte de la administración, el término de caducidad de 2 años que tenía la parte actora para presentar la demanda, de conformidad con lo establecido en el literal j), numeral v, del artículo 164 del CPACA debe contabilizarse una vez transcurridos los cuatro (4) meses que tenían las partes para la realización de la liquidación de mutuo acuerdo, contados a partir del día siguiente a la finalización del contrato -desde el 25 de junio de 2008-, así como los dos (2) meses que tenía el municipio de Tunja para hacer la liquidación unilateralmente. Los cuatro (4) primeros meses vencieron el 25 de octubre de 2008 y los otros dos (2) el 25 de diciembre del mismo año; en consecuencia, el término para demandar corrió desde el 26 de este último mes y año hasta el 26 de diciembre de 2010. A pesar de lo anterior, la demanda fue radicada el 17 de abril de 2018, motivo por el cual se concluye que se presentó cuando ya había operado ostensiblemente el fenómeno jurídico de la caducidad. (…) Consecuente con lo hasta aquí planteado, lasentencia de primera instancia se debe revocar, para en su lugar declarar probada de oficio la excepción de caducidad, en virtud del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que la demanda de controversias contractuales no fue incoada oportunamente.

**MECANISMOS JURÍDICOS PARA RECUPERAR LA TENENCIA DE BIENES CUANDO EL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES HA CADUCADO – Reiteración de precedente jurisprudencial.**

Finalmente, como cuestión adicional, la Sala considera necesario hacer alusión de los mecanismos jurídicos que permiten a la entidad demandante recuperar la tenencia de sus bienes. Para tal efecto, se trae a colación los argumentos expuestos por esta Corporación en la ya mencionada sentencia de 12 de agosto de 2021, en la cual se indicó: “En criterio de la Sala, la actitud del arrendatario tendiente a desconocer sus obligaciones, especialmente la relativa a la devolución del inmueble, sumada a la caducidad del medio de control, son circunstancias que hacen que la tenencia del bien deje de sustentarse en un título jurídico válido (contrato de arrendamiento) y mute a una ocupación de hecho y abusiva. Por ejemplo, en este caso no puede sostenerse que la tenencia del bien se fundamenta jurídicamente en un contrato de arrendamiento que terminó hace casi 20 años, que el arrendatario no reconoce ni ha honrado desde el año 2004. Por ende, en razón a que el inmueble entregado en arriendo tiene la naturaleza de bien fiscal, la entidad respectiva puede incoar una la acción policiva debido a que dicho comportamiento se cataloga como contrario a la posesión y mera tenencia (art. 77 L. 1801/2016) y su consecuencia es la emisión de una orden de restitución, en los términos del artículo 190 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Además, la acción policiva en esta hipótesis no caduca (art. 226 L. 1801/2016), contrario a lo que acontecía en vigencia de la regulación anterior. Por otra parte, también es posible impulsar la acción reivindicatoria (art. 946 CC), cuya competencia está en cabeza de la jurisdicción ordinaria. Esto por cuanto, a pesar de que el demandante es una entidad pública, el litigio no está sujeto al derecho administrativo y, por consiguiente, está excluido del conocimiento de esta jurisdicción, de conformidad con el artículo 104 del CPACA. Estas soluciones han sido puestas de presente de antaño por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y, en criterio de la Sala, evitan que la configuración de la caducidad del medio de control de controversias contractuales (para la cual media la negligencia de la entidad arrendadora) favorezca al ocupante de hecho, quien en ningún caso puede adquirir el dominio del bien fiscal por prescripción (arts. 2519 CC y 375-4 CGP). Así las cosas, el Invías no debió presentar la demanda de restitución de inmueble arrendado, ya que no es la idónea cuando ha operado la caducidad del medio de control, como ocurrió en este caso. No obstante, aún es viable que impetre las acciones policiva o civil antedichas con el mismo propósito, según lo considere conveniente, las cuales debió ejercer inmediatamente obtuvo el dominio pleno del inmueble”. (Destacado fuera del texto original) En suma, de acuerdo a los artículos 77 y 79 de la Ley 1801 de 2016,el representante legal de las entidades de derecho público se encuentra facultado para ejercer la acción de protección de bienes inmuebles previsto en el Código de Policía, en el caso de la perturbación de los derechos. Así las cosas, se tiene que como quiera que de conformidad con lo señalado en el artículo 314 de la Constitución Política, el alcalde es el representante legal del municipio, se considera que le corresponde a dicha autoridad iniciar la acción correspondiente que le permita al ente territorial recuperar el bien inmueble ocupado con mera tenencia por un particular, sin que tenga injerencia que se trata del superior jerárquico del inspector de policía.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=150013333012201800089011500123 |



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN NO. 3**

**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, siete (07) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | 15001-33-33-012-2018-00089-01 |
| **Medio de control:** | Controversias contractuales |
| **Demandante:** | Municipio de Tunja |
| **Demandado:** | Oscar Mauricio Moreno Cárdenas |
| **Asunto:** | Sentencia de segunda instancia – revoca decisión – declara probada de oficio la excepción de caducidad |

1. Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la Sala procede a resolver el recurso de apelación formulado por la parte demandada, contra la sentencia proferida en desarrollo de la audiencia inicial el 24 de septiembre de 2019 por el **Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Tunja,** mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

1. La Sala es competente para proferir esta providencia a la luz de lo dispuesto en los artículos 153 y 157 de la Ley 1437 de 2011, porque en ella se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia dictada por un juzgado que conoció el proceso en primera instancia en razón a la cuantía estimada en la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

# 1. La demanda[[1]](#footnote-1)

## 1.1. Las declaraciones y condenas

3. El municipio de Tunja presentó demanda en contra del señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas, con el fin de que se declarara la tenencia del predio denominado finca Las Huertas, ubicada en la vereda Pirgua del municipio de Tunja, que se ordenara al demandado **restituir el inmueble dado** **en arrendamiento** y que, de no efectuarse la entrega dentro del término concedido, se ordenara la entrega judicial mediante lanzamiento. Finalmente solicitó la condena en costas al demandado.

## 1.2. Los fundamentos fácticos

4. Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

- El municipio de Tunja adquirió por compra realizada al señor José Miguel Tobo Mejía, según escritura pública número 1947 de fecha 27 de julio de

2005 de la Notaría Primera del Círculo de Tunja, el terreno ubicado en la vereda de Pirgua del municipio de Tunja, que se identifica bajo los siguientes linderos: *“del tambre donde se toma el agua para las fincas Las Huertas, aguas abajo por la orilla del Rio Jordán (Chulo) a dar al puente del camino que conduce de la antigua carretera central del norte a Oicatá, linda en este trayecto con propiedad de Jorge Isaías Torres y Carlos Álvarez Rio Jordán al medio del mismo puente de madera construido sobre el Rio Jordán y en el camino de la carretera central hacia Oicatá por la orilla del Rio Jordán y por cerca de Alambre de púas hasta encontrar una mata de sauce que se encuentra a la orilla del rio frente al morro que sigue hasta la quebrada ‘Las Cebollas’, linda en este trayecto con herederos de Daniel Mariño. Oriente del Rio Jordán agua arriba por la quebrada de ‘Las Cebollas’ al llegar al puente de madera sobre la misma quebrada con predio denominado ‘El Rectángulo’ propiedad de Miguel Tobo, sigue al sur por la quebrada la salada (quebrada seca) aguas arriba, hasta encontrar la carretera que de Tunja conduce a Oicatá, gira al occidente por la carretera Tunja a Oicatá hasta el camino de herradura que conducía de la carretera central del norte a Oicatá, linda con predios que son o fueron de Miguel Vergara hasta llegar a un punto sobre el camino marcado con una piedra nativa, cruza el camino al costado sur y asciende por cerca de alambre y postes de madera en sentido occidental hasta la piedra nativa denominada la Mirla con predio de Miguel Tobo. Occidente, sigue por una toma de agua, por estas aguas arriba a dar al tambre donde se toma el agua para la finca las Huertas y encierra”.*

* Por medio del **contrato de arrendamiento número 087 de 25 de junio de 2007**, el municipio de Tunja dio en arriendo el inmueble en mención al señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas, por un valor de **$2.500.000** M/cte, como canon de arrendamiento por el año estipulado, donde el arrendatario se comprometió a cancelar el 50% a la entrega del inmueble y el restante 50% una vez transcurridos 6 meses de la ejecución del contrato.

* El tiempo de duración se **estipuló en un año, a partir del 25 de junio de 2007** y al vencimiento del contrato (24 de junio de 2008), el arrendatario debía realizar la entrega del bien inmueble. Agregó que no se pactó cláusula de prórroga ni se renovó el contrato.

* A la fecha de radicación de la demanda el arrendatario ha pagado por canon la suma de **$12.668.425**, correspondiente a los periodos comprendidos entre el 25 de junio de 2007 al 24 de junio de 2008, del 25 de junio de 2008 al 24 de junio de 2009, del 25 de junio de 2009 al 24 de junio de 2010, del 25 de junio de 2010 al 24 de junio de 2011 y medio periodo comprendido entre el 25 de junio de 2011 al 24 de diciembre de 2011. **Es decir, que se adeuda al municipio de Tunja los cánones de arrendamiento desde el 25 de diciembre de 2011.**

* En visita realizada por funcionarios de la Secretaría de Desarrollo del municipio de Tunja y Policía Ambiental el 12 de junio de 2013 al predio

en comento, se encontró que se estaba captando aguas residuales en el colector ubicado en el costado sur-oriental de la finca Las Huertas, utilizada para el riego de pastos de la finca arrendada, y el uso de estas aguas estaba causando infiltraciones **que ponían en riesgo la estructura de llegada de los módulos I, II y III en especial del módulo 3 de la Planta De Aguas Residuales — PTAR-.**

* En virtud de lo anterior, el Secretario de Desarrollo del municipio de Tunja, impuso medida preventiva al arrendatario y dio cuenta del asunto a Corpoboyacá, **la cual, mediante resolución 1472 del 13 de agosto de 2013 resolvió “legalizar” dicha medida,** consistente en la suspensión de la actividad de captación de aguas residuales (y regadío) por el colector ubicado en el predio denominado Huertas, hasta tanto se obtuvieran los permisos ambientales requeridos.

* En diligencia de verificación e inspección ocular al predio, llevada a cabo el 20 de septiembre de 2013, se verificó que se continuaba con la captación por medio de manguera de aguas residuales en el punto de descarga al **Rio Jordán**, y que además estas aguas se descargaban a una zanja ubicada en la parte alta del predio donde se utilizaba para el riego del mismo.

* En visita realizada el 10 de diciembre de 2013 por funcionarios de Corpoboyacá, que dio origen al concepto de fecha 16 marzo de 2014, se concluyó que no se acató la medida preventiva impuesta, pues se persistió en *“la captación, conducción y regadío de pastos con aguas residuales en el predio arrendado, y que, por las características físicas y químicas, las aguas residuales, al ser usadas en actividades agropecuarias contaminan no solamente los suelos, sino que también a los que se encuentran alrededor convirtiéndolo en vectores de infección, generando un alto riesgo de salubridad para los consumidores”.*

* Adicional a lo anterior, la Empresa de Energía de Boyacá efectúo un cobro adicional, correspondiente al consumo generado por una conexión fraudulenta al servicio de energía dentro del predio en arriendo, que realizó presuntamente el señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas, lo cual se encuentra en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación - Seccional Tunja.

* Por otro lado, la señora Martha Elena Tobo Medina elevó **petición ante la administración municipal el 19 de septiembre de 2017,** en la que manifestó sobre el rompimiento de una manguera que suministra el agua a la finca de la peticionaria, y que uno de sus trabajadores al tratar de arreglar los daños causados fue amenazado con arma de fuego, todo esto, por parte de la persona que tiene en arriendo la finca las huertas.

* A su vez, la empresa Proactiva de Tunja ha manifestado la necesidad del desalojo del predio, para poder garantizar una adecuada y pacifica operación de los módulos, máxime que por el normal y natural funcionamiento de la **Planta de Tratamiento de Aguas Residuales se genera un ambiente séptico** que puede ser perjudicial a los habitantes de la finca.

* Sostuvo que en diferentes ocasiones se requirió al señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas para que efectuara la entrega del inmueble Finca Las Huertas, sin que a la fecha de la demanda se hubiera podido llevar a cabo dicha entrega.

## 1.3. Los fundamentos de derecho

1. Invocó como normas los artículos 13, 32 y 41 de la Ley 80 de 1993; artículos 1973 y 1974 del Código Civil; artículo 384 del Código General del Proceso y artículos 518 y 520 del Código de Comercio.

1. Al efecto indicó que, en el **contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007,** se pactó que la duración sería por un año, sin lugar a prorroga, por lo que el predio debió entregarse a más tardar el 24 de junio de 2008, sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda, tal obligación no se había cumplido.

# 2. La contestación de la demanda[[2]](#footnote-2)

1. El señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas, a través de apoderado judicial, se opuso a la totalidad de las pretensiones, conforme a lo siguiente:

1. Adujo que al transcurrir ocho (8) meses de celebrado el contrato de arrendamiento, el municipio de Tunja redujo en un 50% la finca Las Huertas, con el fin de adelantar trabajos para la construcción de la planta de tratamiento, no obstante, no se redujo el canon de arrendamiento, el cual fue pagado incluso por los periodos siguientes al 24 de junio de 2008, según indicaciones de los funcionarios de la entidad territorial.

1. Propuso como excepciones las que denominó:

* + *“Falsa o indebida imputación de la conducta generadora del hecho”:* Las actuaciones del arrendatario siempre han estado enmarcadas dentro de las cláusulas de contrato.
  + *“Cobro de lo no debido”:* Los canones de arrendamiento se pagaron hasta el año 2016.

* + *“Ineptitud de la demanda”:* La entidad unilateralmente modificó los linderos del inmueble dado en arrendamiento, pues utilizó la mitad del mismo para la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

* + *“****Inexistencia de la causal de incumplimiento por no restitución del inmueble****”:* Sostuvo que es la misma entidad la que ha estado dispuesta a formalizar la renovación del contrato al aceptar los cánones de arrendamiento y lo correspondiente a servicios públicos.

* + *“Vigencia del* ***contrato No. 087 de 2007 por prórroga del mismo”:***Adujo que, para efectos de la restitución del inmueble, la arrendadora debe efectuar los requerimientos en los términos de la Ley.

# 3. Sentencia apelada[[3]](#footnote-3)

1. El Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Tunja, en sentencia proferida el 24 de septiembre de 2019, resolvió:

**“PRIMERO. - DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas: ‘***Falsa o indebida imputación de la conducta generadora del hecho, ii) cobro de lo no debido, iii) inexistencia de la causal de incumplimiento por no restitución del inmueble, y, v) vigencia del contrato no. 087 de 2007 por prórroga del mismo’,*** formuladas por el apoderado del señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas, por lo expuesto.

**SEGUNDO.- ORDENAR la restitución de la parte del inmueble** denominado Finca Las Huertas, ubicado en la vereda de Pirgua de propiedad del municipio de Tunja, cuyos linderos se encuentran descritos en el líbelo demandatorio, sobre la cual ejerce la mera tenencia el señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas, identificado con C.C. No. 1.049.610.644 de Tunja, al municipio de Tunja, restitución que deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo. Si dentro del término estipulado, el demandado incumple esta orden de restitución, una vez sea informado por el ente territorial el incumplimiento, se comisionará al Juzgado Civil Municipal de Tunja (reparto) a fin de que se surta la entrega en los términos de Ley. Envíese los anexos del caso.

**TERCERO.- CONDENAR en costas procesales al extremo demandado** OSCAR CAMILO MORENO CARDENAS y a favor del municipio de Tunja. Por secretaría liquídense y para el efecto téngase en cuenta como agencias en derecho el equivalente a tres s.m.l.m.v.”.

1. Previo a analizar el fondo del asunto, la jueza de primera instancia, se refirió al marco normativo y jurisprudencial del contrato estatal de arrendamiento, las obligaciones del arrendatario de pagar los cánones de arrendamiento y de restituir el inmueble a la terminación del contrato, y sobre las prórrogas automáticas de dichos contratos, en aras de establecer si el contrato **de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007,** suscrito entre el señor Oscar Camilo Morales Cárdenas y el municipio de Tunja, se renovó o no de manera automática y las consecuencias jurídicas de ello.

1. Luego indicó que, dicho contrato de arrendamiento es un contrato estatalregido por el Estatuto de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993), el cual impone a los servidores públicos el deber de cumplir con los fines estatales de la contratación y a los particulares contratistas el deber de colaboración con el logro de los fines y la función social del contrato, sin perjuicio del derecho individual a obtener utilidades en la ejecución del mismo, por lo que prima el interés general sobre el individual.

1. Señaló que conforme la cláusula tercera del contrato de arrendamiento, el 25 de junio de 2008 **se extinguió el vínculo contractual,** por lo que no había lugar a declarar judicialmente la terminación del contrato, siendo procedente el análisis únicamente de la restitución de la mera tenencia que ostenta el señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas. Lo anterior, teniendo en cuenta que, por tratarse de un contrato estatal de arrendamiento, no era posible entenderse como renovado tácitamente o prorrogado automáticamente y, por ende, la calidad que ostenta el demandado era de mero tenedor.

1. Sostuvo que al demandado le surgió la obligación de restituir el bien inmueble arrendado a partir de la celebración del contrato, pero la misma se hizo exigible por parte del arrendador a partir del día siguiente a la expiración del plazo de ejecución del contrato, esto es, a partir del 26 de junio de 2008, momento en el cual este último quedó facultado para adelantar las acciones tendientes al cumplimiento de la obligación. En virtud de lo anterior, el ente territorial realizó varios requerimientos al arrendatario para que hiciera entrega del bien inmueble arrendado, constituyéndoloen mora de restituir el inmueble.

1. En tal sentido, consideró que el demandado en su **calidad de mero tenedor del bien inmueble** objeto de la demanda, estaba en mora de cumplir con la obligación contenida en las cláusulas sexta y décima cuarta del contrato, en las cuales se dispuso que, al término del contrato el arrendatario se comprometía con el municipio a devolver el inmueble en el mismo estado en que lo recibió y que éste pasaría de manera automática al ente territorial.

1. Reiteró que, **al no proceder la renovación y la prórroga automática de los contratos de arrendamiento estatal,** no existe justificación para que el mero tenedor del bien inmueble, no haya devuelto el inmueble al ente territorial, por lo que procedía la orden de restitución, la cual debía restringirse sólo a una parte del predio, pues el demandado sólo ejercía la tenencia de una parte, sin que exista controversia sobre este aspecto.

# 4. Recurso de apelación[[4]](#footnote-4)

1. En el desarrollo de la misma audiencia inicial, el apoderado de la parte demandada presentó recurso de apelación contra la decisión proferida por el *a quo,* en el cual indicó lo siguiente:

1. En el proceso se omitió la práctica de la inspección judicial del predio “Las Huertas”, prueba que es necesaria y conducente para determinar los linderos del predio que se pretende restituir, ya que en la demanda no se identificó el inmueble, es decir que aún no estaba determinado sobre qué predio se pretendía hacer la restitución.

1. En el fallo de primera instancia no se hizo referencia a la excepción presentada por el mismo apoderado del demandado denominada ineptitud sustantiva de la demanda por falta de identificación del inmueble.

1. Aclaró que la parte demandada no se oponía al contrato, sino que la oposición era en relación con la demanda, pues la misma carecía de claridad, especificación y determinación del predio que se pretendía fuera restituido. El contrato supuestamente terminó en el año 2008 y para la fecha de la decisión de primera instancia, no se podía asegurar que el bien que se buscaba restituir fuera el mismo objeto de arrendamiento.

1. Indicó que, si bien el contrato de arrendamiento se regía por la Ley 80 de 1993, lo cierto era que el mismo no tuvo como fundamento lo reglado en esa normatividad, esto en cuanto a la liquidación y terminación. Agregó que no se podía tomar una parte de la Ley 80 y otra parte para liquidarlo con el Código Civil, es decir que no se tenía claridad de cómo se liquidaba y terminaba la relación contractual.

1. **Alegatos de segunda instancia:** Sin pronunciamiento alguno de los partes.

1. **Concepto del Ministerio Público:** El representante del Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto.

**II. CONSIDERACIONES**

# 1. Cuestiones previas

## 1.1. La competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa

1. En lo concerniente a esta jurisdicción en el procedimiento contencioso administrativo, se encuentra regulada en los artículos 103 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la cual esta instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

1. De acuerdo al artículo 104 *ibídem*, los procesos que se conocerán son los relativos a: **i)** la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, **ii)** los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, **iii)** contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes, **iv)** a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público, **v)** los que se originen en actos políticos o de gobierno, **vi)** los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiera sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades, y **vii)** los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado (*Resaltado propio).*

1. En el presente asunto, encuentra la Sala que la controversia gira en torno a un contrato celebrado por el municipio de Tunja, entidad territorial de aquellas expresamente mencionadas por el artículo 2º[[5]](#footnote-5) de la Ley 80 de 1993 y, por lo tanto, de acuerdo al numeral segundo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, es un asunto de conocimiento de esta jurisdicción.

## 1.2. Medio de control procedente

1. El medio de control de controversias contractuales[[6]](#footnote-6) es el mecanismo procesal idóneo para acceder ante el juez en procura de obtener una decisión de fondo frente a cualquier controversia derivada del negocio jurídico estatal. Es así como, resulta procedente utilizar esta herramienta procesal para cuestionar las actuaciones desarrolladas durante la ejecución y liquidación del contrato estatal, así como la legalidad de los actos administrativos proferidos del desarrollo de éste. Así, puede cualquiera de las partes solicitar: *(i)* que se declare la existencia o nulidad de un contrato estatal; *(ii)* que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales; *(iii)* que se ordene su revisión; *(iv)* que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios derivados del mismo; y, *(v)* que se hagan otras declaraciones y condenas.

1. En el asunto *sub examine* el medio de control de controversias contractuales es el adecuado, pues de acuerdo a las pretensiones y el fundamento factico de la demanda, la controversia sometida a decisión es, sin duda, un conflicto surgido entre las partes contratantes con ocasión del contrato estatal por ellas celebrado, correspondiendo, por tanto, al medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del Estatuto Procesal Administrativo.

1. En este punto, resulta pertinente recordar que si bien la juez de instancia en el auto admisorio de la demanda de fecha 05 de julio de 2018, impartió el trámite de procedimiento verbal consagrado en el Código General del Proceso y en virtud de ello se surtió el trámite de primera instancia, no lo es menos que ello no se constituye en causal de nulidad, por lo que corresponde a la Sala continuar con el trámite procesal que corresponde.

1. En virtud del principio de integración normativa, contenido en el artículo 208[[7]](#footnote-7) de la Ley 1437 de 2011, las nulidades procesales, se encuentran reguladas en el Código General del Proceso. Así, una vez visto el artículo 133 de la Ley 1564 de 2012, sobre causales de nulidad, se encuentra que el haber tramitado la demanda por proceso diferente al que correspondía, no es una causal de las contempladas en la norma en comento, como sí ocurría con el artículo 140 del derogado Código de Procedimiento Civil.

1. Es importante resaltar que la taxatividad de las nulidades procesales se deduce del contenido del artículo 135 del Código General del Proceso, al señalar que *“[…] [e]l* ***juez rechazará de plano la solicitud de nulidad que se funde en causal distinta de las determinadas en este capítulo*** *o en hechos que pudieron alegarse como excepciones previas […]”* (Destacado fuera de texto).

1. Sobre el particular, la Corte Constitucional[[8]](#footnote-8) consideró que *“[…] la taxatividad de las causales de nulidad significa que sólo se pueden considerar vicios invalidadores de una actuación aquellos expresamente señalados por el legislador y, excepcionalmente, por la Constitución, como el caso de la nulidad que se presenta por la práctica de una prueba con violación del debido proceso. Cualquier otra irregularidad no prevista expresamente deberá ser alegada mediante los recursos previstos por la normativa procesal, pero jamás podrá servir de fundamento de una declaración de nulidad […]”* (Destacado fuera de texto).

1. En ese orden de ideas, para efectos de establecer cuál es el catálogo taxativo de nulidades de origen legal aplicables a los procesos ordinarios referidos en la Ley 1437 de 2011, se debe acudir al mandato contenido en el artículo 133 del Código General del Proceso, que establece unas causales específicas de nulidad y señala, además, que *“[…] [l]as demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código (Código General del Proceso) establece […]”.*

1. En suma, el haberse tramitado la demanda por el procedimiento verbal consagrado en el Código General del Proceso y no por el ordinario establecido para el medio de control de controversias contractuales de acuerdo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal circunstancia no se constituye en causal de nulidad, dado que el legislador dejó como único camino para su alegación, el campo de la excepción previa, lo que no ocurrió en el presente asunto. Así las cosas, al no advertirse causal de nulidad alguna, ni habiéndose alegado dicha irregularidad dentro de la oportunidad establecida para ello, corresponde a esta instancia continuar con el trámite de apelación de la sentencia de primera instancia.

# 2. Asunto para resolver y decisión de la sala

1. De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de primera instancia, la Sala deberá establecer si debe revocar la sentencia de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el problema jurídico a resolver en esta instancia atañe a determinar cuál es el régimen jurídico aplicable al contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007, suscrito entre el señor Oscar Camilo Morales Cárdenas y el municipio de Tunja, para luego establecer las consecuencias jurídicas de la expiración del plazo convenido por las partes.

1. No obstante, previo al fondo del asunto, corresponde a esta instancia, analizar los presupuestos procesales de la acción, entre ellos, la caducidad, aspecto que no puede ni debe entenderse saneado o clausurado por virtud de las omisiones que se hubiesen presentado en el transcurso del proceso. En ese orden, el artículo 187 CPACA autoriza al fallador a declarar en la sentencia cualquier hecho exceptivo, como es justamente la configuración del hecho jurídico de la caducidad del término para intentar el medio de control.

1. En tal sentido, el a*d quem*, tiene la potestad de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de fondo, como en este caso la caducidad, aunque no hubieran sido propuestas por los apelantes como fundamentos de su inconformidad con la providencia recurrida[[9]](#footnote-9).

1. Es así, como esta instancia procederá a analizar la oportunidad de la demanda en el caso concreto, y una vez verificada su satisfacción, desarrollará los argumentos del recurso de apelación.

# 3. La caducidad

1. Por razones de seguridad jurídica, eficiencia y economía procesal, el legislador dispuso la extinción de las acciones judiciales que no se ejercen en el término previsto; estableciendo así la carga de acudir a la justicia con prontitud, esto es, dentro del plazo fijado por la ley, so pena de perder la posibilidad de hacerlo.

1. Las normas de caducidad se fundan en el interés de que los litigios no persistan en el tiempo, en desmedro de la convivencia pacífica y que las entidades públicas puedan definir las gestiones y las políticas estatales en la materia, sin aguardar indefinidamente la solución de controversias que podrían impedir su adopción y ejecución.

1. La ocurrencia de la caducidad del medio de control, impide un pronunciamiento de fondo por parte del operador jurídico. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia o convención de las partes, y el juez debe declararla de oficio cuando compruebe la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial.

1. El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, hace referencia a lo que tiene que ver con la oportunidad para presentar la demanda y en razón a esto con el término de caducidad de los diversos medios de control, incluido el de controversias contractuales.

1. De esta norma se puede inferir que el querer del legislador fue establecer unos tiempos para que quien se creyera lesionado en sus derechos pudiera acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa y, precisamente, no dejar en cabeza del afectado dicha posibilidad de manera indefinida, con el fin de ofrecer certeza y seguridad a los sujetos procesales, consolidando situaciones jurídicas.

1. La caducidad se constituye entonces en una sanción que surge como consecuencia del transcurso del tiempo sumado a la inacción del individuo o entidad que debía acudir a la administración de justicia para demandar, al tiempo que tiene como finalidad liberar a la eventual contraparte de la incertidumbre sobre la posibilidad del nacimiento de un proceso litigioso y, en ese sentido, ofrecerle garantías sobre el tiempo en que ello puede acontecer, toda vez que los términos establecidos son perentorios.

# 4. De la oportunidad de la demanda en el caso concreto

1. Con el fin de resolver la controversia planteada, la Sala lo primero que advierte, son los hechos probados relevantes, los cuales se destacan de la siguiente manera:

* + Mediante escritura pública No. 1947 de 27 de julio de 2005, suscrita ante la Notaría Primera del Círculo de Tunja, el municipio de Tunja, adquirió un lote de terreno declarado de utilidad pública para la construcción de la planta de tratamiento de Tunja, identificado con matrícula inmobiliaria No. 070-126500 y código catastral 000 10002 0092000 (fls. 20 a 25).

* + Según certificado de libertad y tradición del bien inmueble identificado con folio de matrícula No. 070-155604 (abierto con base el FMI 070126500), aparece registrada la compraventa efectuada a través de escritura pública No. 1947 de 27 de julio de 2005, apareciendo como propietario del lote el municipio de Tunja (fls.122-123)

* + Por otro lado, el municipio de Tunja y el señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas, suscribieron contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007, cuyo objeto era el arrendamiento de praderas de la finca denominada Las Huertas ubicada en la vereda de Pirgua del municipio de Tunja. La duración de éste era de un año contado a partir de la fecha de suscripción del mismo, el valor del canon era de $2.500.000 y la devolución del bien inmueble se efectuaría al término del contrato, en el mismo estado en que se recibió y terminada la ejecución del contrato se procedería a su liquidación. En relación con el régimen legal se indicó que el mismo se rigió por las disposiciones civiles y comerciales pertinentes, salvo en las materias particulares reguladas por la Ley 80 de 1993 (fls. 26-28).

* + El municipio de Tunja a través de oficios de 25 de junio de 2008, 23 de junio de 2009, 10 de junio de 2009, 31 de enero de 2011, 23 de marzo de 2011 y 25 de marzo de 2015, dirigidos al señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas, requirió la devolución del bien inmueble arrendado, objeto del presente, escritos que aparecen con recibido o con constancia de envío a través de la empresa de mensajería (fls. 64-65, 67, 69,70 y 72)

* + Por su parte, el supervisor del contrato de arrendamiento informó al Secretario de Contratación Licitaciones y Suministros del municipio de Tunja, que se efectuó visita el 25 de junio de 2009 al predio denominado Las Huertas, con el fin de recibir por parte del señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas el bien inmueble objeto del contrato de arrendamiento, sin embargo, pese a los requerimientos efectuados con anterioridad, el contrato no se pudo liquidar ya que el arrendatario no se hizo presente (fl.66)

* + En diligencia de interrogatorio de parte rendida en audiencia de 24 de septiembre de 2019, el señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas indicó: que el predio le fue arrendado por el municipio de Tunja en el año 2007, actualmente ocupa ese inmueble para el beneficio de praderas para el mantenimiento de ganado, aproximadamente tiene allí 40 cabezas de ganado. El contrato fue inicialmente por un (1) año, sin embargo, en varias oportunidades se acercó a las instalaciones de la Alcaldía y allí los funcionarios le informaron de manera verbal que podía continuar pagando arriendo y disfrutando del predio

1. Así las cosas, esta Sala encuentra que entre el municipio de Tunja y el señor **Oscar Camilo Moreno Cárdenas** se suscribió el contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007, el cual se considera contrato **estatal,** pues además de ser parte una entidad estatal, en relación con la normatividad aplicable, las partes estipularon en la cláusula vigésima, que dicho negocio jurídico se encontraba regido por la Ley 80 de 1993 y en lo que no se encontrará regulado allí, por las disposiciones civiles y comerciales.

1. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Ley 80 de 1993 no contiene previsiones expresas que regulen el referido tipo contractual, por lo que, en el contrato de arrendamiento en mención se dio aplicación a lo normado por el inciso primero del artículo 13 de dicho Estatuto, en virtud del cual *“los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2° del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.*

1. En línea con lo explicado, resulta menester señalar que la legislación civil dispone, en el artículo 2008, que el contrato de arrendamiento termina por la expiración del plazo estipulado para el arrendamiento[[10]](#footnote-10). A su vez, el artículo 2012 ibídem, refiere que, “*Si en el contrato* ***se ha fijado tiempo para la duración del arriendo****, o si la duración es determinada por el servicio especial a que se destinó la cosa arrendada, o por la costumbre, no será necesario deshaucio*”, puesto que cuando las partes han fijado plazo o tiempo de duración del arriendo, se entiende que el contrato expira al vencimiento del plazo convenido, es decir que son las partes las que estipulan el término de extinción del contrato y, por lo tanto, no resulta necesario que una de ellas notifique a la otra, de manera anticipada, acerca del vencimiento próximo del contrato, para que se produzca su cesación o terminación.

1. En este orden de ideas, bajo dicha normativa y las cláusulas pactadas en el contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007, es claro que las partes fijaron un plazo determinado para la ejecución del contrato, el cual expiraba el 25 de junio de 2008. Sobre este asunto, cabe destacar que no era procedente la prórroga automática, tal y como lo determinó la juez de instancia, por lo tanto, en manera alguna puede entenderse, como lo aduce el demandado que, al haberse aceptado el pago de canon de arrendamiento por parte del municipio de Tunja correspondiente a los periodos posteriores al vencimiento del contrato, se estaba prorrogando automáticamente el contrato.

1. La cláusula de prórroga automática del contrato no es válida, salvo disposición legal que expresamente la autorice, porque contraviene normas y principios imperativos de la contratación estatal. Por un lado, contraviene el principio de transparencia (Ley 80 de 1993, art. 24), en la medida que impide la libre concurrencia de proponentes y la selección objetiva del contratista al que se le concede el goce del inmueble, pues su aplicación genera una permanencia indefinida de la relación contractual, esto es, una especie de monopolio de hecho a favor de un particular en la explotación de un bien que le pertenece al Estado[[11]](#footnote-11). Por esta misma razón, la cláusula de prórroga automática implica un desconocimiento del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que impide adicionar en más de un 50% el valor inicial del contrato. En esta línea, la Corte Constitucional[[12]](#footnote-12) y el Consejo de Estado[[13]](#footnote-13) han dicho que la prórroga del contrato estatal en sí misma no es inválida, pero sí lo es la estipulación que le confiere carácter automático.

1. En este punto llama la atención de la Sala que, del contenido de las pruebas allegadas al plenario, se evidencia el interés de la entidad arrendadora en que se le restituyera el inmueble objeto de arrendamiento al vencimiento del contrato, ocurrido el 25 de junio de 2008, apelando a comunicaciones y reuniones, pero el señor Moreno Cárdenas se negó a efectuar la devolución del predio. Ahora, en el curso del presente proceso, la defensa del demandado se fundamenta en que fue la misma entidad la que estuvo dispuesta a formalizar la renovación del contrato al aceptar los cánones de arrendamiento.

1. Esta aparente contradicción alegada por el demandado, debe entenderse resuelta a la luz del principio de buena fe que debe imperar en la relación contractual, el cual se encuentra consagrado por el artículo 1603 del C.C., norma que a la letra dice: “*Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo en lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley pertenecen a ella*”.

1. Bajo este postulado, es claro que las partes convinieron el plazo de vigencia del contrato, por lo que no cabe la menor duda, que el contrato de arrendamiento No. 087 de 25 de junio de 2007 terminó por expiración de su plazo el 25 de junio de 2008 y a partir de ese momento surgió la obligación para el arrendatario de efectuar la restitución del inmueble.

1. Al respecto, el Consejo de Estado, señaló:

“De conformidad con las normas antes citadas, al producirse la terminación del contrato de arrendamiento, por vencimiento del plazo, **se hace exigible** la obligación del arrendatario de restituir o devolver el bien objeto del arrendamiento y la del arrendador de recibirlo; es decir, que aunque **estas obligaciones existen desde la suscripción misma del contrato**, **el cual constituye su fuente,** su cumplimiento se difiere en el tiempo hasta que sobrevenga la terminación de la relación contractual, ocurrido lo cual dichas obligaciones de restitución y recibo se hacen exigibles y deben ser cumplidas.

Se trata de aquellas obligaciones que tienen origen en el contrato pero que están llamadas a ser cumplidas con posterioridad a su vigencia o extinción; es el caso de la obligación que asume el vendedor, en el sentido de responder por el saneamiento o por vicios ocultos de la cosa vendida o aquella que contrae el constructor consistente en responder por la estabilidad de la edificación que ha sido levantada y entregada al propietario, etc.

En este caso, al celebrar el contrato, el arrendatario asume la obligación de restituir el bien arrendado al finalizar el contrato (art. 2005 C.C)

(…)

Bajo estas directrices debe concluirse lo siguiente:

1. El contrato de arrendamiento se extingue al producirse la expiración del plazo, momento mismo en el cual se hace exigible la obligación del arrendatario (deudor), consistente en restituir el bien y, en consecuencia, surge el derecho del arrendador (acreedor) de adelantar las acciones pertinentes para obtener el cumplimiento de la obligación, si el arrendatario no satisface la prestación de restitución, acción que no podía ejercer antes del vencimiento del plazo contractual por ser inexigible la obligación, toda vez que estaba sometida a la llegada de esa fecha (plazo suspensivo).

1. El no cumplimiento de la obligación de restitución del bien arrendado por parte de arrendatario, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se dé el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones que se originaron en él[[14]](#footnote-14), tal como ya quedó indicado”[[15]](#footnote-15).

1. En consecuencia, para la Sala se encuentra demostrado que el contrato de arrendamiento celebrado el 25 de junio de 2007 entre el municipio de Tunja y el señor Oscar camilo Moreno Cárdenas, se encuentra terminado desde el 25 de junio de 2008, por virtud tanto de lo expresamente estipulado en la cláusula tercera del aludido convenio, como de lo preceptuado por el artículo 2005 del Código Civil. Es decir que el arrendatario no tenía el derecho de crédito a continuar, a partir del 26 de junio de 2008, con el goce de la finca denominada Las Huertas, pues éste se fundamenta en una cláusula de prórroga automática que no es válida.

1. Ahora, respecto a la oportunidad para incoar la demanda so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, debe aplicarse los criterios propios del medio de control de controversias contractuales, según se explicó en líneas que anteceden. Bajo este entendido, el artículo 164 numeral 2º literal j) del CPACA prescribe lo siguiente:

“(…) **ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

(…)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(…)

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.

(…)

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

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

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

* 1. 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;

* 1. 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;

* 1. **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**; (…)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. Cabe aclarar que el artículo 136-10 del CCA, que era la norma procesal que estaba vigente al momento de terminación del contrato estatal, contenía una regulación prácticamente idéntica respecto de la contabilización de la caducidad en estas hipótesis.

1. De igual forma, es preciso mencionar que, en la cláusula décima octava del acuerdo contractual, referente a la liquidación, se indicó que: *“terminada la ejecución del presente contrato, se procederá a su liquidación en los términos establecidos en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993”.* La norma en mención señala que deben ser objeto de liquidación *“*[l]*os contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran”*. Así, teniendo en cuenta lo acordado por las partes y que el contrato de arrendamiento es de tracto sucesivo, se concluye que el contrato de arrendamiento debía ser objeto de liquidación.

1. Conforme a lo expuesto, el término de caducidad para el asunto *sub examine* corre de conformidad con el sub numeral 5º, del numeral 2º, literal j), artículo 134 de la Ley 1437 de 2011.

1. En tal sentido, advierte la Sala que en el presente asunto la liquidación debió realizarse una vez terminó el contrato por la expiración de su plazo de ejecución[[16]](#footnote-16), esto es, el 25 de junio de 2008. Es decir, que no puede entenderse terminado el contrato por la materialización de las prórrogas, sino que debe atenderse el vencimiento de su plazo original.

1. La anterior posición fue establecida por la Sala de Decisión No. 3 de este Tribunal, con ponencia del Magistrado José Ascención Fernández Osorio, en providencia de 12 de agosto de 2021[[17]](#footnote-17); en la que con apoyo de la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la ilegalidad de las cláusulas de prórroga automática del contrato de arrendamiento, estableció que la fecha en la que venció el plazo expresamente pactado, es la que se debe tener en cuenta para efectos de contabilizar la caducidad del medio de control de controversias contractuales, esto es, sin incluir las prórrogas automáticas.

1. En ese orden de ideas, como el contrato de arrendamiento 087 de 2007 no fue objeto de liquidación por mutuo acuerdo ni unilateralmente por parte de la administración[[18]](#footnote-18), el término de caducidad de 2 años que tenía la parte actora para presentar la demanda, de conformidad con lo establecido en el literal j), numeral v, del artículo 164 del CPACA debe contabilizarse una vez transcurridos los cuatro (4) meses que tenían las partes para la realización de la liquidación de mutuo acuerdo, contados a partir del día siguiente a la finalización del contrato -desde el 25 de junio de 2008-, así como los dos (2) meses que tenía el municipio de Tunja para hacer la liquidación unilateralmente. Los cuatro (4) primeros meses vencieron el 25 de octubre de 2008 y los otros dos (2) el 25 de diciembre del mismo año; en consecuencia, el término para demandar corrió desde el 26 de este último mes y año hasta el **26 de diciembre de 2010**.

1. A pesar de lo anterior, la demanda fue radicada el **17 de abril de 2018**[[19]](#footnote-19), motivo por el cual se concluye que se presentó cuando ya había operado ostensiblemente el fenómeno jurídico de la caducidad.

1. Sobre el tema de estudio de caducidad en segunda instancia, la Sala de **Decisión No. 5** de esta Corporación, en reciente pronunciamiento del 9 de febrero de 2022[[20]](#footnote-20), señaló:

“De otra parte, la circunstancia de que se hubiera admitido la demanda no constituye óbice para que el juzgador –de primera y segunda instancia– analice en la sentencia su ocurrencia, dado que la presentación de la demanda en tiempo es condición anterior y necesaria para la decisión de fondo. En efecto, **corresponde al juez, al momento de dictar sentencia, verificar que se cumplan las exigencias legales que le permitan decidir el fondo del asunto y el tema relacionado con la caducidad de la acción no puede ni debe entenderse saneado o clausurado por virtud de las omisiones y/o decisiones que se hubiesen presentado en el transcurso del proceso**”. (Destacado fuera del texto original)

1. Consecuente con lo hasta aquí planteado, lasentencia de primera instancia se debe revocar, para en su lugar declarar probada de oficio la excepción de caducidad, en virtud del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011[[21]](#footnote-21), teniendo en cuenta que la demanda de controversias contractuales no fue incoada oportunamente.

1. Finalmente, como cuestión adicional, la Sala considera necesario hacer alusión de los mecanismos jurídicos que permiten a la entidad demandante recuperar la tenencia de sus bienes. Para tal efecto, se trae a colación los argumentos expuestos por esta Corporación en la ya mencionada sentencia de 12 de agosto de 2021, en la cual se indicó:

“En criterio de la Sala, la actitud del **arrendatario** tendiente a desconocer sus obligaciones, especialmente la relativa a la devolución del inmueble, sumada a la caducidad del medio de control, son circunstancias que hacen que la tenencia del bien deje de sustentarse en un título jurídico válido (contrato de arrendamiento) y mute a una **ocupación de hecho y abusiva**.

Por ejemplo, en este caso no puede sostenerse que la tenencia del bien se fundamenta jurídicamente en un contrato de arrendamiento que terminó hace casi 20 años, que el arrendatario no reconoce ni ha honrado desde el año 2004. Por ende, en razón a que el inmueble entregado en arriendo tiene la naturaleza de bien fiscal[[22]](#footnote-22), **la entidad respectiva puede incoar una la acción policiva debido a que dicho comportamiento se cataloga como contrario a la posesión y mera tenencia** (art. 77 L. 1801/2016)23 y su consecuencia es la emisión de una orden de restitución, en los términos del artículo 190 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana24. Además, la acción policiva en esta hipótesis no caduca (art. 226 L. 1801/2016), contrario a lo que acontecía en vigencia de la regulación anterior.

Por otra parte, también es posible impulsar la acción reivindicatoria25 (art. 946 CC), cuya competencia está en cabeza de la jurisdicción ordinaria. Esto por cuanto, a pesar de que el demandante es una entidad pública, el litigio no está sujeto al derecho administrativo y, por consiguiente, está excluido del conocimiento de esta jurisdicción, de conformidad con el artículo 104 del CPACA.

Estas soluciones han sido puestas de presente de antaño por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado26 y, en criterio de la Sala, evitan que la configuración de la caducidad del medio de control de controversias contractuales (para la cual media la negligencia de la entidad arrendadora) favorezca al ocupante de hecho, quien en ningún caso puede adquirir el dominio del bien fiscal por prescripción (arts. 2519 CC y 375-4 CGP)27.

Así las cosas, el Invías no debió presentar la demanda de restitución de inmueble arrendado, ya que no es la idónea cuando ha operado la caducidad del medio de control, como ocurrió en este caso. No obstante, aún es viable que impetre las acciones policiva o civil antedichas con el mismo propósito, según lo considere conveniente, las cuales debió ejercer inmediatamente obtuvo el dominio pleno del inmueble”. (Destacado fuera del texto original)

1. En suma, de acuerdo a los artículos 77 y 79 de la Ley 1801 de 2016,el representante legal de las entidades de derecho público se encuentra facultado para ejercer la acción de protección de bienes inmuebles previsto en el Código de Policía, en el caso de la perturbación de los derechos.

1. Así las cosas, se tiene que como quiera que de conformidad con lo señalado en el artículo 314 de la Constitución Política, el alcalde es el representante legal del municipio, se considera que le corresponde a dicha autoridad iniciar la acción correspondiente que le permita al ente territorial recuperar el bien inmueble ocupado con mera tenencia por un particular, sin que tenga injerencia que se trata del superior jerárquico del inspector de policía.

*pertenecientes a la República permite diferenciar los bienes de uso público de los bienes fiscales. En este sentido, es propio de los bienes de uso público la calificación de tales por la finalidad que de estos se predica, es decir, la afectación común de este tipo de bienes al servicio corriente y usual de los habitantes. // Igualmente, respecto de los bienes fiscales es posible distinguir dos categorías, por un lado, los bienes fiscales propiamente dichos, y por el otro, los bienes fiscales adjudicables. Los primeros son los bienes pertenecientes a las entidades de derecho público y los segundos son bienes que la Nación reserva para transferir a los particulares, en concordancia con los fines del Estado y luego del cumplimiento de los requisitos claramente establecidos en la ley. (…)”*

1. *“(…)* ***ARTÍCULO 77. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA POSESIÓN Y MERA TENENCIA DE BIENES INMUEBLES.*** *Son aquellos contrarios a la posesión, la mera tenencia de los bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público, bienes de utilidad pública o social, bienes destinados a prestación de servicios públicos. Estos son los siguientes: // 1. Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente. (…)”*
2. Sobre la acción de lanzamiento por ocupación de hecho y su subrogación a partir de la expedición del Código Nacional de Policía, ver: C. Const., Sent. C-241, abr. 7/2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
3. CSJ, Cas. Civil, Sent. sep. 6/2016, Rad. 05001-31-03-009-2008-00485-01 (SC12437-2016). M.P. Álvaro Fernando

García Restrepo: *“(…) es a través de la acción reivindicatoria que el propietario puede hacer efectivo el derecho de persecución, que es uno de los atributos connaturales del dominio, herramienta legal que como se aprecia, le permite a aquél recuperar materialmente el bien en poder de otro, junto con sus frutos. (…)”*

1. C.E., S. de Consulta, Conc. 745, nov. 29/1995. M.P. Javier Henao Hidrón; y C.E., S. de Consulta, Conc. 584, mar.

19/1994. M.P. Javier Henao Hidrón.

1. Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Tercera, Sent. 2002-00443, ene. 28/2015. M.P. Hernán Andrade Rincón (e).

# 5. Costas de segunda instancia

67. En cuanto a las **costas en segunda instancia**, es preciso decir que no hay lugar a condenar a ninguno de los sujetos procesales, dado que en el presente asunto no se configura ninguna de las reglas fijadas en el artículo 365 del C.G.P.

# III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**Falla:**

**PRIMERO:** **REVOCAR** la sentencia del 24 de septiembre de 2019, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Tunja.

**SEGUNDO: DECLARAR** probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales instaurado por el Municipio de Tunja en contra del señor Oscar Camilo Moreno Cárdenas.

**TERCERO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO****Magistrado**

*Ausente con permiso*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS Magistrada

1. Fls 10 a 19 y 112 a 121

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Fls 173 a 177 [↑](#footnote-ref-2)
3. Arch 29, E.D. [↑](#footnote-ref-3)
4. Minuto 47:47 a 52:52, CD fl 215 [↑](#footnote-ref-4)
5. “1o. Se denominan entidades estatales:

   a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y **los municipios**; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”. [↑](#footnote-ref-5)
6. “**ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.** Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley”. [↑](#footnote-ref-6)
7. “**ARTÍCULO 208. NULIDADES.** Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil y se tramitarán como incidente”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver Corte Constitucional; sentencia T-125 de 2010. Es importante resaltar que si bien la sentencia T-125 de 2010 se profirió en vigencia del Código de Procedimiento Civil, el Código General del Proceso reprodujo, en esencia, el principio de taxatividad de las causales de nulidad. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de unificación de 8 de abril de 2018. Exp. 46.005.

   [↑](#footnote-ref-9)
10. *“Artículo 2008. El arrendamiento de cosas expira de los mismos modos que los otros contratos y, especialmente:(..) 2º) Por la expiración del tiempo estipulado para la duración del arriendo”*. [↑](#footnote-ref-10)
11. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 26 de febrero de 2015. Exp. 30.834. C.P Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001, M.P: Clara Inés Vargas: “*La norma acusada señala que el término de duración de las concesiones para la prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones no podrá exceder de diez años, prorrogable automáticamente por un lapso igual, medida que en criterio de la Corte resulta a todas luces inconstitucional si se tiene en cuenta que el término de duración real de esta clase de contratos será de veinte años, con lo cual se limita injustificadamente la libre competencia de los oferentes y se vulnera el derecho constitucional de acceder en igualdad de oportunidades al uso del espectro electromagnético (…) De ahí que para la Corte la inconstitucionalidad radica en el carácter automático de la prórroga y no en la prórroga misma que, según se anotó, puede ser una herramienta muy útil en determinados casos”.* [↑](#footnote-ref-12)
13. Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 19 de mayo de 2010. Rad. 1684. C.P William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-13)
14. Nota original de la sentencia citada: El contrato es fuente de obligaciones reza el artículo 1494 del C.C. *“Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones.”* [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007); Radicación número: 40001-23-31-000-1993-03394-01(15883); Actor: Roberto Chahn Nohora. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ver, por ejemplo: C.E. Sec. Tercera, Sent. 2004-01652 (38858), feb. 7/2018. M.P. Ramiro Pazos Guerrero: *“(…) La distinción entre terminación y liquidación. La Sección ha sostenido que entre la primera y la segunda ‘existen marcadas diferencias que impiden que dichas figuras puedan confundirse entre sí. Dentro de un orden lógico y secuencial, la liquidación, cuando a ella hay lugar, debe seguir a la terminación del correspondiente vínculo contractual’. En una oportunidad posterior, precisó que la liquidación del contrato ‘es una actuación administrativa posterior a la culminación de su plazo de ejecución o a la declaratoria de terminación unilateral o caducidad (artículos 17 y 18 de la Ley 80 de 1993), que tiene por objeto definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes” (…)”*  [↑](#footnote-ref-16)
17. Radicado 15001-33-33-011-2018-00023-02, medio de control de controversias contractuales, demandante INVIAS, demandado Fernando García Tascón. [↑](#footnote-ref-17)
18. No hay prueba de ello, y las partes coinciden en que no fue objeto de liquidación. [↑](#footnote-ref-18)
19. Fl 109 [↑](#footnote-ref-19)
20. Tribunal Administrativo de Boyacá, Magistrada Ponente Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos, medio de control de reparación directa, radicación 15001-33-33-004-**2018-00024**-01. [↑](#footnote-ref-20)
21. “**ARTÍCULO 187. CONTENIDO DE LA SENTENCIA.** La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.

    En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no *reformatio in pejus*. (…)”. [↑](#footnote-ref-21)
22. C.E., S. de Consulta, Conc. 2019-00064 (C), oct. 1.º/2019. M.P. Germán Alberto Bula Escobar: *“(…) resulta conveniente señalar que la denominación genérica de bienes públicos establecida en la legislación civil como bienes*  [↑](#footnote-ref-22)