CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejera Ponente: OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ

Bogotá D. C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación: 250002326000200301008 01 (39437)
Actor: Aerovías Colombianas LTDA – ARCA.
Demandado: Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
Referencia: Apelación sentencia. Acción de controversias contractuales.
Tema: *Contrato de arrendamiento - Prohibición de prórroga automática. Caducidad de la acción. Conteo del término.*

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia proferida el trece (13) de mayo de dos mil diez (2010), por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en la que se decidió:

> *"**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de caducidad de la acción y falta de legitimación en la causa por activa.*
>
> ***SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.*
>
> ***TERCERO:** Sin condena en costas.*
>
> ***CUARTO: LIQUÍDENSE** los gastos procesales realizados y si hubiese excedente a favor de las partes, devuélvaseles."*

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La sociedad Aerovías Colombianas Ltda., mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, el día doce (12) de mayo de dos mil tres (2003), presentó demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con el objeto que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*"**DECLARACIONES***

1. *Declarar que Fondo Aeronáutico Nacional, hoy Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, como arrendadora, incumplió el contrato de arrendamiento No. 6242 de fecha 16 de septiembre de 1988, celebrado con la empresa Aerovías Colombianas Ltda. Arca, como arrendataria, cuyo objeto contractual es el uso y goce del inmueble ubicado en el Aeropuerto El Dorado de la Ciudad (sic) de Bogotá D. C., Departamento de Cundinamarca, cuya cabida y linderos son los siguientes: Área 277.425 M2; Norte: en 13.70 metros con muro divisorio a zona de plataforma; Sur en 13.70 metros a zona de cargue y descargue; Oriente: en 20.25 metros con muro divisorio a bode Avianca; Occidente: en 20.25 metros con división en malla a bodega Satena.*

2. *Que como consecuencia del incumplimiento del contrato No. 6242, por parte de la arrendadora, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se le han causado perjuicios a la arrendataria, Aerovías Colombianas Ltda. Arca, tanto desde el punto de vista del daño emergente como del lucro cesante.*

CONDENAS

1. *Condenase a la Nación Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a pagar a la empresa Aerovías Colombianas Ltda. Arca el valor de la indemnización de perjuicios que se acrediten mediante tasación pericial.*

2. *Condenase a la Nación Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a restituir el valor de los cánones de arrendamientos correspondientes al lapso*

comprendido entre noviembre de 1996 y hasta el momento en que la Aeronáutica Civil cese en el incumplimiento del contrato de arrendamiento, y cuyo monto a la fecha asciende a la suma de $187.466.613, junto con sus intereses y previa la aplicación de la indexación por depreciación de la moneda.

3. *El monto de la indemnización de perjuicios resultante, será actualizada desde la fecha del experticio hasta el momento en que se produzca el pago, o desde y hasta cuando lo disponga su despacho.*

4. *A la sentencia que le ponga fin al presente proceso se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del C. C. A.”*

2. Hechos

Los hechos que sirvieron de fundamento a las pretensiones son en síntesis, los siguientes:

2.1. El día 16 de septiembre de 1988, el Fondo Aeronáutico Nacional (hoy Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil), como arrendadora, celebró con Aerovías Colombianas Ltda. ARCA, contrato de arrendamiento número 6242, cuyo objeto fue el arrendamiento de un inmueble consistente en una bodega de 277.425 mts^2 de área, ubicado en el Aeropuerto Internacional El Dorado, y comprendido en los siguientes linderos: Norte: en 13.70 metros con muro divisorio a zona de plataforma; Sur en 13.70 metros a zona de cargue y descargue; Oriente: en 20.25 metros con muro divisorio a bodega Avianca; Occidente: en 20.25 metros con división en malla a bodega de Satena.

2.2. En el contrato se pactó, como canon mensual, la suma de $378.520, pagaderos los primeros cinco (5) días de cada mensualidad, y cuyo valor se reajustó anualmente, ascendiendo a la suma de $4.001.799 a la fecha de la presentación de la demanda.

2.3. El término de duración del contrato fue de tres (3) años, prorrogándose de manera automática hasta la fecha de presentación de la demanda.

2.4. De conformidad con el numeral 5.6.3. del Manual de Operaciones Aeroportuarias del Aeropuerto El Dorado, en el terminal de carga norte, cada explotador tiene derecho a utilizar únicamente el área comprendida entre el límite de su bodega con la rampa y una paralela a 30 metros de la misma, para almacenar carga y parquear vehículos y equipos.

2.5. En el año de 1996, la Secretaría Distrital de Salud, dispuso la construcción de un cuarto frío para el funcionamiento de la bodega, con una inversión de $250.000.000.

2.6. En el inmueble objeto de arrendamiento, permanecían funcionarios de la empresa para la remoción, recibo y entrega de la carga y demás actividades conexas, personal que permanecía con los carnets expedidos por la arrendadora, de conformidad con las normas aeroportuarias de seguridad.

2.7. En el mismo año 1996, la arrendadora comenzó a obstaculizar el ejercicio del uso pleno de la bodega mediante el hostigamiento de los trabajadores de la empresa, llegando a formular pliego de cargos para la imposición de multas.

2.8. La arrendadora decidió que los carnets expedidos debían renovarse, sin indicar el término de vencimiento de los que ya había entregado, sino que señaló la fecha para la entrega de la documentación requerida para su expedición, por lo que la empresa tuvo que paralizar sus actividades.

2.9. Mediante petición dirigida al grupo de identificación – Gerencia Aeropuerto El Dorado – radicada el 7 de noviembre de 2000, la arrendataria allegó la documentación requerida y los respectivos formularios para la expedición de los nuevos carnets, petición a la que la arrendadora respondió verbalmente con una negativa.

2.10. El 14 de noviembre de 2000, la arrendataria indicó a la arrendadora que pese a la suspensión del permiso para el funcionamiento de la sociedad, en virtud del contrato de arrendamiento, las tres personas

para quienes se solicitaron los carnets, debían custodiar los bienes allí depositados y hacer funcionar regularmente los equipos para preservarlos.

2.11. Luego de una nueva denegatoria a la expedición de los carnets, el 20 de septiembre de 2001, la demandante, solicitó a la arrendadora la comunicación por escrito la decisión tomada sobre las solicitudes de expedición de los carnets.

2.12. Ante la anterior solicitud, la arrendadora solicitó a la arrendataria aportar nuevamente los documentos para la expedición de los carnets, actuación que se realizó el día 30 de noviembre 2001, y como consecuencia de dicha comunicación, se expidieron los carnets respectivos.

2.13. La anterior actuación causó repercusiones sobre el equilibrio contractual y contradijo lo dispuesto por el numeral 5.6.3. del Manual de Operaciones Aeroportuarias del Aeropuerto El Dorado, respecto del área de utilización, reduciendo el uso y goce sobre el inmueble arrendado, causando perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante.

2.14. Bajo tales supuestos de limitación para transitar con los carnets, los funcionarios de la sociedad demandante fueron retenidos y les fueron decomisados los carnets otorgados por el arrendador.

3. Actuación procesal

3.1. La demanda fue admitida el veintiséis (26) de junio de dos mil tres (2003)[1], y asimismo ordenó notificar personalmente al Director General de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, al Ministerio Público y dispuso fijar en lista por el término de diez (10) días.

[1] Folio 17 del cuaderno de primera instancia.

3.2. El apoderado judicial de la parte demandada[2] se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de caducidad de la acción, falta de legitimación en la causa por pasiva, y falta de legitimación en la causa por activa adjetiva.

3.3. El día veintidós (22) abril de dos mil cuatro (2004)[3], se abrió a pruebas el proceso de la referencia.

3.4. Del dictamen pericial allegado al expediente, se dispuso correr traslado, mediante auto del diecisiete (17) de marzo de dos mil cinco (2005)[4]; dentro del término de traslado, la parte demandante solicitó aclaración, adición y complementación del dictamen[5], y la parte demandada objetó por error grave el mencionado medio probatorio.[6]

3.5. De la aclaración del dictamen pericial, se dio traslado a las partes[7], dentro del cual la parte demandante[8] lo objetó por error grave y la parte demandada[9] solicitó su aclaración.

3.6. Del nuevo dictamen pericial, ordenado mediante auto del veinticinco (25) de agosto de dos mil cinco (2005)[10], se dispuso dar traslado a las partes, y en cuyo término, la parte demandada lo objetó por error grave.[11]

3.7. El veintiocho (28) de septiembre de dos mil seis (2006), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión por el término común de diez (10) días[12], oportunidad que fue aprovechada por las partes demandante[13] y demandada[14].

---

[2] Folios 1 a 16 del cuaderno 3.
[3] Folios 31 y 32 del cuaderno de primera instancia.
[4] Folio 70 del cuaderno de primera instancia.
[5] Folios 71 y 72 del cuaderno de primera instancia.
[6] Folios 75 a 77 del cuaderno de primera instancia.
[7] Folio 108 del cuaderno de primera instancia.
[8] Folio 109 a 115 del cuaderno de primera instancia.
[9] Folios 116 y 117 del cuaderno de primera instancia.
[10] Folios 119 del cuaderno de primera instancia.
[11] Folios 132 a 134 del cuaderno de primera instancia.
[12] Folio 150 del cuaderno de primera instancia.
[13] Folios 155 a 169 del cuaderno de primera instancia.
[14] Folios 151 a 154 del cuaderno de primera instancia.

4. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el trece (13) de mayo de dos mil diez (2010)[15], negó las pretensiones de la demanda.

Consideró el *a quo*, que el pretendido incumplimiento no se encontraba configurado, *máxime* cuando la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, expidió los carnets solicitados por la parte actora, contrario a lo manifestado por esta, en cumplimiento de las disposiciones que sobre seguridad aeroportuaria habían sido expedidas y otorgó el permiso de movilidad para la zona de carga, a fin que el personal de la demandante pudiera trasladarse a la bodega objeto del contrato que se alegó como incumplido.

"Así las cosas, no obra dentro del expediente prueba alguna que permita a la Sala establecer que los carnés expedidos hubiesen imposibilitado el uso y goce de la bodega arrendada, máxime si se tiene en cuenta que de conformidad con el parágrafo transitorio del artículo 21 de la Resolución No. 3239 del 6 de septiembre de 2000, a las empresas aeroportuarias que para esa fecha no tuvieran el permiso de funcionamiento, se les autorizaría de manera transitoria la expedición de los permisos por 2 meses, a efectos de que legalizaran la situación ante la Oficina de Transporte Aéreo, y ARCA tenía el permiso de funcionamiento suspendido, tal como le fue informado al Jefe del Grupo de Identificación en el año 2001."

Por último observó el Tribunal de primera instancia que los empleados de la parte actora transitaban sin carnet en áreas restringidas, por lo que el 24 de agosto de 2002, se expidió comparendo a uno de ellos, recordando igualmente las normas contenidas en el numeral 4.2.4. del manual de operaciones, y previniéndolo para evitar la apertura de una investigación, y cargos, con la consecuente imposición de multas y sanciones.

[15] Folios 171 a 184 del cuaderno principal.

5. El recurso de apelación y el trámite en segunda instancia

El apoderado judicial de la parte accionante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión[16], en donde solicitó su revocatoria y en consecuencia se acceda a las pretensiones de la demanda.

Consideró que se encontraba demostrado que la arrendataria pagó los cánones de arrendamiento con los respectivos incrementos generados, y contrario a lo sostenido por el Tribunal, la parte demandada optó por obstruir el uso y goce del bien arrendado, y en especial el retardo injustificado en dar respuesta a diversas peticiones presentadas por la actora, así como también la reducción del área arrendada, en vista que la arrendadora impuso la permanencia de los trabajadores dentro de la bodega arrendada, para impedir el tránsito de la carga, por lo que quedó el arrendatario privado del bien.

Señaló que a la tardanza en la expedición de los carnets, no obstante la arrendataria haber cumplido con todos los requisitos exigidos, se sumó el hecho consistente en que con la expedición de dichos documentos se les impidió ejercer la movilidad de la carga, como quiera que fueron expedidos para permanecer dentro de la bodega.

El recurso de alzada fue concedido el diez (10) de junio de dos mil diez (2010)[17], y fue admitido el veintisiete (27) de octubre del mismo año[18].

6. Los alegatos de conclusión en segunda instancia

Mediante auto del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil diez (2010)[19], se dispuso correr traslado para alegar de conclusión por el término de diez (10) días, oportunidad que solo fue aprovechada por la parte demandante, la cual reiteró los argumentos expuestos en el recurso de alzada.

---

[16] Folios 186 a 195 del cuaderno principal.
[17] Folio 197 del cuaderno principal.
[18] Folios 202 y 203 del cuaderno principal.
[19] Folio 205 del cuaderno principal.

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos con los trámites propios de esta instancia y sin causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección a pronunciarse sobre el asunto de la referencia para lo cual abordará los siguientes puntos: 1) competencia; 2) acervo probatorio; 3) análisis del caso concreto; y 4) condena en costas.

1. Competencia

La Subsección es competente para conocer del recurso de apelación presentado por la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 del Consejo de Estado, contra la sentencia del trece (13) de mayo de dos mil diez (2010), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en un proceso de controversias contractuales con vocación de doble instancia.[20]

2. Acervo probatorio

Del material probatorio allegado al presente proceso se destaca:

- Contrato de arrendamiento número 6242, del 16 de septiembre de 1988, suscrito por el Fondo Aeronáutico Nacional y Aerovías Colombianas Ltda. Arca:

  "(…) ***CLÁUSULA TERCERA: DE LA NATURALEZA Y DESTINACIÓN. 3.1.*** *NATURALEZA: El inmueble objeto de este contrato pertenece al grupo de servicios aeronáuticos.* ***3.2.*** *DESTINACIÓN: El Arrendatario destinará única y exclusivamente el inmueble objeto del presente contrato a BODEGA.* ***3.3.*** *PROHIBICIONES ESPECIALES DEL ARRENDATARIO: En razón de la localización y destinación del inmueble y por motivos de seguridad, le es especialmente prohibido al Arrendatario: a) El acceso del personal a su cargo al área asignada; b) La violación de las normas*

[20] La pretensión mayor al momento de la presentación de la demanda asciende a $2.863.408.894.

sobre reglamentación de Aeródromos y medidas de seguridad y Manual de Reglamentos Aeronáuticos establecidos por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil – Fondo Aeronáutico Nacional; c) Las demás que por su naturaleza puedan causar riesgo en la zona arrendada. ***4 CLÁUSULA CUARTA:*** *DEL PLAZO.* ***4.1.*** *ÚNICO. El término de duración del arrendamiento será de TRES (3) AÑOS contados a partir del PRIMERO (1º.) DE OCTUBRE de mil novecientos ochenta y ocho (1988). Vencido éste término el Arrendatarios deberá hacer entrega del inmueble si así lo hiciere saber el Arrendador con treinta (30) días de anticipación, en caso contrario se suscribirá un nuevo contrato conforme a las normas legales, disposiciones reglamentarias y políticas existentes en la fecha de suscripción. (…)* ***CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA:*** *DEL REGLAMENTO. El Arrendatario, se obliga expresamente a cumplir el reglamento de funcionamiento del aeropuerto, así como las disposiciones emanadas de la Jefatura del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE AERONÁUTICA CIVIL *DAAC* que tenga que ver con el inmueble objeto de este contrato y de las autoridades oficiales competentes. (…)"*[21]

- Copia auténtica de los recibos de caja de la Aeronáutica Civil No. 79461 del 6 de febrero, 81491 del 6 de marzo y 83888 del 7 de abril de 2003, por concepto de arrendamientos pagados por Aerovías Colombianas Ltda. ARCA.[22]

- Recibos de caja de la Aeronáutica Civil por concepto de arrendamiento de noviembre de 1996 a julio de 1997, pagados por Aerovías Colombianas Ltda. ARCA.[23]

- Recibos de depósito de arrendamientos del Banco Popular, a nombre del Tesoro Nacional – Aerocivil, por concepto de pago de arrendamiento de las bodegas en los terminales de carga de los aeropuertos de Bogotá, Cali y Villavicencio, pagados por Aerovías Colombianas Ltda. ARCA, de los meses de agosto a diciembre de 1997, y enero a junio de 1998, con los oficios de entrega a la entidad arrendadora, señalando que dicho procedimiento se generó por la negativa de la demandada a recibir pagos por cualquier concepto de ARCA Ltda.[24]

[21] Folios 3 a 17 del cuaderno 2.
[22] Folios 19 a 21 del cuaderno 2.
[23] Folios 22 a 30 del cuaderno 2.
[24] Folios 31 a 55 del cuaderno 2.

- Recibos de caja de la Aeronáutica Civil por concepto de arrendamiento de julio a diciembre de 1998, enero a diciembre de los años 1999 a 2002, y de enero de 2003, pagados por Aerovías Colombianas Ltda. ARCA.[25]

- Copia auténtica de los pliegos de cargos del 27 de mayo de 1997, elevados por el Director del Aeropuerto Internacional El Dorado contra ARCA Ltda., por la presunta violación de las normas de seguridad aeroportuaria contenidos en las resoluciones No. 03154 y 04514 de 1995, procesos número 0462, 0465 y 0467 de 1996.[26]

- Comunicación radicada el 7 de noviembre de 2000, por medio de la cual el representante legal de ARCA Ltda. solicitó al grupo de identificación de la Gerencia del Aeropuerto El Dorado – Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, carnés para tres (3) de sus funcionarios.[27]

- Comunicación radicada el 14 de noviembre de 2000, mediante la cual el representante legal de ARCA Ltda., solicitó al grupo de identificación de la Gerencia del Aeropuerto El Dorado – Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que reconsiderara la entrega de los carnés para tres (3) de sus funcionarios.[28]

- Comunicación del 20 de septiembre de 2001, mediante la cual el representante legal de ARCA Ltda. solicitó al grupo de identificación de la Gerencia del Aeropuerto El Dorado – Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que comunicara por escrito la negativa de los carnés solicitados.[29]

- Comunicación del 4 de septiembre de 2002, mediante la cual la Jefe del grupo de identificación de la Gerencia del Aeropuerto El Dorado – Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil informó al representante legal de ARCA Ltda., la imposición de comparendo por infracción a las normas aeroportuarias al señor Pedro Antonio Herrera Sogamoso.[30]

---

[25] Folios 56 a 111 del cuaderno 2.
[26] Folios 112 a 120 del cuaderno 2.
[27] Folio 121 del cuaderno 2.
[28] Folio 122 del cuaderno 2.
[29] Folio 123 del cuaderno 2.
[30] Folio 125 del cuaderno 2.

- Circular proferida por la Gerencia del Aeropuerto El Dorado, para los trámites de expedición de los nuevos carnés y la entrega de los respectivos datos en medio magnético.[31]

- Resolución No. 04026 del 5 de julio de 1995, mediante la cual se estableció el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria de la Aviación en los aeropuertos públicos.[32]

- Resolución No. 04514 del 27 de julio de 1995, mediante la cual se modificó la Resolución No. 03154 del 24 de mayo de 1995, respecto al ingreso de áreas restringidas de los aeropuertos públicos.[33]

- Resolución No. 03239 del 6 de septiembre de 2000, mediante la cual se reglamentó el sistema de identificación del Aeropuerto El Dorado y se creó el Grupo de Identificación de la Dirección Aeroportuaria de Bogotá.[34]

- Solicitudes de identificación de 3 funcionarios de ARCA LTDA.[35]

- Oficio No. 422-GIC-035 del 9 de noviembre de 2001, mediante el cual el Jefe del Grupo de Identificación Aeropuerto El Dorado, solicitó información sobre la situación a la fecha de ARCA LTDA., a fin de dar trámite a la solicitud de identificación de personal, con fundamento en el artículo vigésimo primero de la Resolución No. 03239 del 6 de septiembre de 2000.[36]

- Oficio No. 10-GALE-1114 del 16 de noviembre de 2001, mediante el cual el Jefe del Grupo de Asistencia Legal, Oficina de Control y Seguridad Aérea informó al Jefe del Grupo de Identificación del Aeropuerto El Dorado, que ARCA LTDA. tenía el permiso de operación suspendido desde el 4 de febrero de 1997 y la única aeronave registrada tenía la

[31] Folio 126 del cuaderno 2.
[32] Folios 72 a 83 del cuaderno 4.
[33] Folios 29 a 32 del cuaderno 3.
[34] Folios 47 a 71 del cuaderno 4.
[35] Folios 58 a 60 del cuaderno 3.
[36] Folio 45 del cuaderno 4.

matricula cancelada y por tanto en situación de no aeronavegable, adjuntando los soportes del caso.[37]

- Oficio No. 422-GIC-049 del 16 de noviembre de 2001, mediante el cual la Gerencia del Aeropuerto El Dorado informó a los usuarios del mismo sobre la realización del curso sobre el porte del carné de identificación, en cumplimiento del artículo vigésimo noveno de la Resolución No. 03239 del 6 de septiembre de 2000.[38]

- Circular de 5 de julio de 2001, mediante la cual la Gerencia del Aeropuerto El Dorado informó a los usuarios del mismo, sobre la vigencia de los carnés de identificación personal con acceso a áreas restringidas y la invalidez de los antiguos o partir del 8 de agosto de 2001.[39]

- Oficio No. 422-GIC-054 del 26 de noviembre de 2001, mediante el cual la Gerente del Aeropuerto El Dorado informó a los usuarios del mismo sobre los permisos autorizados para el ingreso a los edificios de la Aeronáutica Civil.[40]

- Oficio No. 06.03524 del 5 de diciembre de 2001, mediante el cual la Jefe de la Oficina de Transporte Aéreo informó al Jefe del Grupo de identificación del Aeropuerto El Dorado, que ARCA LTDA. tenía el permiso de operación suspendido por el proceso de certificación del el 4 de febrero de 1998.[41]

- Comunicación del 11 diciembre de 2001, mediante la cual el Representante Legal de ARCA LTDA., autorizó a Teodoro Viera para la entrega de los carnés solicitados.[42]

- Oficio No. 5401.268 del 4 de septiembre de 2002, mediante el cual el Jefe del Grupo de Investigaciones y Sanciones Aeroportuarias del Aeropuerto El Dorado, le informó al Representante Legal de Arca Ltda., sobre la expedición de comparendo No. 02938 por infracción a las normas

[37] Folios 40 a 42 del cuaderno 4.
[38] Folio 39 del cuaderno 4.
[39] Folio 45 del cuaderno 4.
[40] Folios 37 y 38 del cuaderno 4.
[41] Folio 24 del cuaderno 4.
[42] Folio 68 del cuaderno 3.

aeroportuarias (transitar por rampa sin carné de área restringida) al señor Pedro Antonio Herrera Sogamoso.[43]

- Manual de Operaciones Aeroportuarias del Aeropuerto Internacional El Dorado.[44]

- Estado de cuenta proferido por la Aeronáutica Civil respecto de la deuda de ARCA LTDA. por concepto de los contratos No. BO-AR-2574-84 y BO-AR-6242-88.[45]

- Comunicaciones del 10 y 17 de diciembre de 2003, mediante los cuales la Asistente de Gerencia de ARCA Ltda. solicitó la desactivación de un carné y la renovación de otros dos.[46]

- Circular 00545 del 7 de noviembre de 2003, mediante la cual la Gerente del Aeropuerto Internacional El Dorado informó a los usuarios del mismo sobre el cambio de carnés de acceso a áreas restringidas.[47]

- Recibo de caja No. 10425 del 18 de diciembre de 2003, mediante el cual ARCA LTDA. canceló el valor de expedición de carné.[48]

- Listado del personal de ARCA LTDA., que figuraba en la Aeronáutica Civil con carné de acceso a áreas restringidas del Aeropuerto El Dorado.[49]

- Circular 000006 del 31 de mayo de 2004, mediante la cual la Gerente del Aeropuerto Internacional El Dorado informó a los usuarios del mismo sobre la extensión de la fecha de vigencia de los "provicarnés" hasta el 15 de julio de 2004.[50]

- Circular 000005 del 15 de marzo de 2004, mediante la cual la Gerente del Aeropuerto Internacional El Dorado informó a los usuarios del mismo sobre el cuidado y correcto uso y porte del carné.[51]

---

[43] Folios 69 a 73 del cuaderno 3.
[44] Folios 74 a 107 del cuaderno 3.
[45] Folios 108 y 109 del cuaderno 3.
[46] Folios 18 y 19 del cuaderno 4.
[47] Folio 20 del cuaderno 4.
[48] Folio 21 del cuaderno 4.
[49] Folio 22 del cuaderno 4.
[50] Folio 16 del cuaderno 4.
[51] Folio 17 del cuaderno 4.

- Dictamen pericial para cuantificación de daño emergente y lucro cesante y su respectiva aclaración.[52]

- Dictamen pericial para cuantificación de daño emergente y lucro cesante.[53]

- Estado de cuenta con corte a 1 de abril de 2005, expedido por la Aeronáutica Civil respecto de la deuda de ARCA LTDA., por concepto del contrato No. BO-AR-6242-88.[54]

3. Caso concreto

3.1. Caducidad

Procede la Subsección a establecer sí en el presente asunto, operó el fenómeno de la caducidad de la acción, en vista que fue propuesta por la parte demandada y constituye un presupuesto para proferir sentencia de mérito o de fondo.

Considera la Sala que la caducidad está inspirada en elementales exigencias de seguridad, certeza y estabilidad jurídica, culmina un estado de incertidumbre e impone en determinadas situaciones subjetivas al titular del derecho, la imperiosa necesidad de hacerlo valer en la forma y en el término predispuesto por la ley, so pena de perderlo.

De consiguiente, el efecto extintivo por caducidad, actúa al verificarse el plazo, *per se*, *ope legis*, en forma ineluctable y por disposición o mandato normativo expreso, de *ius cogens* e imperativo, al margen de la autonomía, decisión o querer del titular[55].

[52] Cuadernos 5 y 6.
[53] Cuaderno 7.
[54] Folios 89 y 90 del cuaderno 1.
[55] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del doce (12) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación: 25000232600020120065201 01 (46678). Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz.

Por esta inteligencia, la caducidad puede y debe declararse *ex officio* por el juzgador o, a solicitud de parte, pero en todo caso, su efecto se produce *per ministerium legis* sin requerir declaración alguna.[56]

Ahora bien, el contrato de arrendamiento materia de estudio, fue celebrado bajo el régimen del decreto-ley 222 de 1983, norma que en su artículo 16 clasificó los contratos celebrados por las entidades del Estado en dos grupos a saber: los administrativos y los de derecho privado de la Administración.

Como es bien sabido, el término de caducidad consagrado en las disposiciones legales para el caso de la acción de controversias contractuales ha variado de manera significativa durante los últimos años, de conformidad con la reseña que se sintetiza a continuación: el texto original del artículo 136 del Decreto-ley 01 de 1984, contentivo del Código Contencioso Administrativo -C.C.A.- estableció que las acciones relativas a contratos *"… caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella"*. Posteriormente, el artículo 23 del Decreto-ley 2304 de 1989 modificó el aludido artículo 136 del C.C.A., para efectos de señalar que esas mismas acciones contractuales *"… caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hechos o de derecho que le sirvan de fundamento".*

En 1993, haciendo referencia expresa a la responsabilidad de las entidades estatales prevista en el artículo 50 de la ley 80 -norma que dice relación con *"… las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y causen perjuicios a sus contratistas…"*-, en su artículo 55 determinó que *"La acción civil derivada"* precisamente de esas actuaciones u omisiones *"… prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos."*

Si bien el texto de la anterior norma menciona la prescripción de las acciones, esta Corporación entendió que la misma regulaba, en rigor, el término de caducidad para los eventos de conductas contractuales antijurídicas, mientras

[56] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del trece (13) de junio de dos mil trece (2013). Radicación: 25000233600020120072301 (47053). Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz.

que asuntos diferentes como la impugnación de actos contractuales o el cuestionamiento de conductas no imputables a las partes seguiría rigiéndose por el término de caducidad contemplado en el decreto-ley 2304 de 1989.

La Ley 446 expedida en 1998, modificó la normatividad anterior para efectos de concretar, en el artículo 136 del C.C.A., la regla general de que en las acciones *"… relativas a contratos, el término de caducidad 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"*. A lo anterior se agrega que esa misma norma legal incluyó algunas variaciones en cuanto a la caducidad de la acción contractual, dependiendo de algunas hipótesis fácticas relacionadas con la clase, modalidad o características de algunos contratos, como mencionó esta Sección así:

> *"a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato; "b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa; "c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta; "d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar; "e) La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. …". "f) La nulidad relativa del contrato, deberá ser alegada por las partes dentro de los dos (2) años, contados a partir de su perfeccionamiento."*[57]

[57] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del cuatro (4) de diciembre de dos mil seis (2006). Radicación: 76001233100019940050701(15239. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

Por lo anterior, la Sala precisa que la acción de controversias contractuales podrá ejercerse a partir del momento en que se reúnan las condiciones, se configuren las circunstancias o exigencias o se hayan reunido los presupuestos requeridos en cada caso para solicitar de la jurisdicción un pronunciamiento acerca de las pretensiones correspondientes.

Hecha la anterior precisión y teniendo como premisa el carácter procesal de las normas que regulan la caducidad de las acciones y las implicaciones que de ello se derivan, se reitera que *"-con excepción de los eventos en que se pretenda la nulidad del contrato, casos en los cuales el término correspondiente empezará a correr a partir de la respectiva celebración-, para la Sala el cómputo del término de caducidad de la acción, de manera general, debe iniciar a partir del momento en que i) ocurrió la terminación del correspondiente contrato, si fuere de aquellos que no requiere liquidación o ii) a partir del momento en que se efectuó su liquidación, si a ella se hubiere procedido o iii) caso de no haberse efectuado tal liquidación cuando a la misma había lugar, a partir del momento en el cual debió haberse producido la correspondiente liquidación".*[58] (Subrayado fuera del texto)

En el *sub lite*, las partes del contrato pactaron que la terminación del aludido arrendamiento se produciría, por razón del vencimiento de su plazo de duración, y observa la Subsección que el demandante en el libelo introductorio mencionó, que el negocio jurídico posterior a su plazo se prorrogó automáticamente, por lo que es menester de la Sala reiterar que el artículo 58 del decreto 222 de 1983, señaló:

> *"Artículo 58.* ***Contratos adicionales.*** *(…) En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos, ni prorrogarse su plazo si estuviera vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas."* (Subrayado fuera del texto)

Por lo tanto, la mencionada prohibición legal, encaminada a evitar que las partes de los contratos de derecho público pudieren convenir estipulaciones para evitar que sus contratos terminen y lograr así perpetuarlos en el tiempo, encuentra claro y evidente fundamento tanto en el principio democrático de libre

[58] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del cuatro (4) de diciembre de dos mil seis (2006). *Ibídem*.

concurrencia, como en los principios generales de igualdad, de imparcialidad, de prevalencia del interés general y de transparencia, entre otros, con arreglo a los cuales debe adelantarse toda actuación de índole contractual, en virtud de los cuales se debe permitir y garantizar, a toda persona que cumpla los requisitos establecidos para el efecto en las normas vigentes, la posibilidad cierta, efectiva y real de poder presentar sus ofertas ante las entidades públicas por manera que, en cuanto dichas propuestas consulten adecuadamente el interés general que esas entidades están en el deber de satisfacer y objetivamente sean las más favorables, también podrán acceder a la contratación correspondiente.

En reciente providencia, se consideró sobre las prórrogas automáticas, lo siguiente:

> *"En primer lugar, la Sala reitera la jurisprudencia vigente en el sentido de que en el contrato de arrendamiento estatal no tiene lugar la cláusula de prórroga automática, ni la renovación tácita prevista en el artículo 2014 del Código Civil.*
>
> *En orden de mayor jerarquía, esta Subsección ha advertido que las referidas disposiciones no resultan aplicables en el contrato de arrendamiento estatal en la medida en que darían lugar un derecho de permanencia indefinida de la relación contractual, más allá de lo que se puede prever en esta clase de contratos estatales, en contravía de las exigencias de igualdad, moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función administrativa consagrada en el orden constitucional (artículo 209 C.P.) e igualmente, se ha llegado a dicha conclusión teniendo en cuenta que este tipo de cláusulas del derecho común se apartan de los principios y fines de la contratación estatal, desarrollados en la Ley 80 expedida en 1993, entre otros, el deber de planeación, establecido en el referido régimen de contratación.*
>
> *En el mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha advertido que la situación de hecho creada por la continuidad en la ejecución del contrato de arrendamiento una vez vencido el término, no tiene la idoneidad de configurar el contrato de arrendamiento estatal, por razón de la carencia del documento escrito que se exige como formalidad esencial del contrato estatal de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993."*[59] [60]

---

[59] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2014, Rad.29.851, MP. Hernán Andrade Rincón (E).

[60] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del primero (1) de julio de dos mil quince (2015). Radicación: 05001233100019980324801(34232). Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz.

Acorde con los anteriores asertos, la Subsección pone de presente que al momento de interposición de la demanda, el plazo contractual ya se encontraba vencido al haber transcurrido los tres (3) años establecidos en la cláusula cuarta del contrato.

Así mismo, se tiene que en la mencionada cláusula cuarta, se pactó que el mencionado lapso de tres (3) años, se contaría a partir del primero (1) de octubre de mil novecientos ochenta y ocho (1988), es decir, hasta el primero (1) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991), y como quiera que la demanda fue presentada el día doce (12) de mayo de dos mil tres (2003), forzoso es concluir que la demanda se presentó por fuera del término señalado en el artículo 136 numeral 10 del Código Contencioso Administrativo y así se procederá a declarar en la parte resolutiva de la presente providencia.

4. Condena en costas

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma no se efectuará condena en costas alguna.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

Revocar la sentencia proferida el trece (13) de mayo de dos mil diez (2010), por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, y en consecuencia se dispone:

*"**PRIMERO. Declarar** probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.*

***SEGUNDO.** Sin condena en costas.*

TERCERO. *Ejecutoriada esta sentencia,* ***devuélvase*** *el expediente al Tribunal de origen.”*

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ

Presidenta de la Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Magistrado

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Magistrado