LEGIS LEGISmóvil
La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA
SUBSECCION A

Consejero Ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., primero (1) de octubre de dos mil catorce (2014)

Expediente	**25000232600019980232 1 01 (28032)**
Actor	**FELIPE PARRA MARIN**
Demandada	**DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA Y OTRO**
Acción	**CONTRACTUAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida el 11 de mayo de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I.-ANTECEDENTES

1. Las demandas.

1.1. Expediente No. 19982321

El día 10 de agosto de 1998, el señor Luis Felipe Parra Marín, en calidad de

causahabiente de Felipe Antonio Parra Alvarado, por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, en contra del Distrito Capital y del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá, a los que señaló como parte demandada. Planteó las siguientes pretensiones[1]:

> "***1°*** *Declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 00364 del 10 de junio de 1998 y la No. 00419 del 22 de julio de 1998, expedidas por el* ***INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACION Y DEPORTES DE SANTAFE DE BOGOTA D.C.,*** *mediante las cuales se declaró la caducidad administrativa del contrato No. 427 del 24 de agosto de 1989, celebrado entre el* ***FONDO DE INMUEBLES NACIONALES****, entidad adscrita al* ***MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES*** *y el causante* ***FELIPE ANTONIO PARRA ALVARADO*** *y la última providencia que resolvió el recurso de reposición confirmándose la anterior.*
>
> ***2° EL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA y/o INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA****, dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*
>
> ***3°*** *Declárese administrativa y civilmente responsable al* ***DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA y/o INSTITUTO PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA****, de todos los daños y perjuicios, tanto materiales como morales causados al demandante* ***LUIS FELIPE PARRA MARIN****, como consecuencia de los atropellos de que fue víctima el demandante, en su calidad de heredero del causante contratista* ***FELIPE PARRA ALVARADO*** *de la declaratoria de caducidad administrativa del contrato No. 427 del 24 de agosto de 1989, celebrado con el Fondo de Inmuebles Nacionales y luego cedido al* ***DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA****, según consta en las Resoluciones Nos. 00364 del 10 de junio de 1998 y 00419 del 22 de julio de 1998, expedidas por el* ***INSTITUTO PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA*** *y de la restitución del inmueble arrendado, según diligencia efectuada el día 14 de septiembre de 1998, por la Alcaldía Local de Teusaquillo de Santafé de Bogotá.*

---

[1] Folios 1al 27 del cuaderno No. 1.
Entre los folios 97 al 109 del cuaderno No. 1 obra un escrito enviado por la parte actora contentivo de la adición y corrección de la demanda, la cual fue admitida por el Tribunal *a quo* mediante auto del 1° de junio del 2000 que obra a folio 135 del cuaderno No.1.

***4°** Como consecuencia de lo expuesto en el punto anterior, se condene al **DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA y/o INSTITUTO PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA** a pagar a favor de **LUIS FELIPE PARRA MARIN,** en su condición de causahabiente del contratista **FELIPE PARRA ALVARADO**, de todos los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante), inclusive los frutos corrientes de lo que sumen, intereses compensatorios desde la fecha de producción del perjuicio hasta la fecha de la indemnización, en la cuantía que resulte de la liquidación de la condena en abstracto que se haga del daño y perjuicio material.*

***5° EL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA y/o INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA D.C.,** pagará al demandante el valor equivalente a dos mil (2000) gramos oro, en la fecha del fallo o su respectiva liquidación, por concepto de perjuicios morales objetivados desde la fecha en que resulten a cargo en el fallo o en la liquidación desde la fecha en que deba cumplirse y hasta la fecha en que se haga el pago.*

***6° EL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA y/o (sic)**, pagará al sujeto activo de la Litis la suma que se determine por concepto de los cánones de arrendamiento no causados y pagados en exceso. Esta suma deberá ser indexada desde el momento en que se canceló, hasta la fecha en que se satisfaga al demandante".*

1.1.1. Hechos.

En su escrito de demanda la parte actora narró, en síntesis, los siguientes hechos:

1.1.1.1. Entre el Fondo de Inmuebles Nacionales y el señor Felipe Antonio Parra Alvarado, se celebró el contrato No. 427 de 1989, cuyo objeto consistió en dar en arrendamiento *"el inmueble situado en la intersección de la Avenida 63 con transversal 48 de la ciudad de Santafé de Bogotá D.C., con un área de 2.781,57 M2"*.

1.1.1.2. Adujo en la demanda que el Fondo de Inmuebles Nacionales cedió al Distrito Capital de Bogotá y a la Procuraduría de Bienes del Distrito el citado contrato de arrendamiento.

1.1.1.3. Indicó que el 25 de septiembre de 1996 falleció el señor Felipe Antonio Parra Alvarado – arrendatario -, por cuya causa se llevó a cabo en la Notaría 44 de Bogotá el proceso de sucesión intestada del citado causante.

1.1.1.4. Sostuvo que no se "*ha notificado [al arrendatario ni a sus causahabientes] conforme a derecho la cesión del contrato de arrendamiento que hipotéticamente hiciera al Distrito Capital y la Procuraduría de Bienes del Distrito al INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA*".

1.1.1.5. Manifestó que en este caso se presentó una "*usurpación de funciones por parte del INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA; pues carece de competencia ratione materiae, para intervenir en todo lo relacionado con el contrato de marras*".

1.1.1.6. Así las cosas, señaló que de manera ilegal y arbitraria el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, expidió la Resolución No. 00364 del 10 de junio de 1998, mediante la cual se declaró la caducidad del contrato de arrendamiento No. 427/89, "*invocando unos hechos inexistentes y unas causales ostensiblemente falsas, incurriendo por ende, aquella entidad, en falsa motivación y desviación de poder*".

1.1.1.7. Señaló que en contra de la anterior decisión **-** los causahabientes del finado Felipe Antonio Parra Alvarado -, interpusieron recurso de reposición, el cual fue rechazado por el Instituto en mención, a través de la Resolución No. 00419 del 22 de julio de 1998, con fundamento que en que "… *el contrato de arrendamiento No. 427 de 1989, así como los derechos derivados del mismo, no son transmisibles a los herederos, y por lo anterior, no es viable que ninguna*

actuación administrativa derivada del contrato en estudio sea ejercida por sus herederos".

1.1.1.8. Afirmó que el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte tampoco le dio "*curso legal a dos incidentes de nulidad impetrados por dos de los causahabientes del cujus (sic) y declara debidamente ejecutoriado el acto materia de impugnación".*

1.1.1.9. Expuso que el 14 de septiembre de 1998, se llevó a cabo la diligencia de restitución del inmueble arrendado por parte de la Alcaldía Local de Teusaquillo de Bogotá, "*entidad que carecía de competencia ratione materiae para realizarla, de conformidad con lo contemplado en la Ley 80 de 1993 y las múltiples jurisprudencias del Honorable Consejo de Estado".*

1.1.1.10. Dijo el demandante que posteriormente se instauró una tutela en contra del Instituto demandado "*por considerar que se había violado el derecho de defensa y debido proceso, en la actuación administrativa que decretaba la caducidad del contrato*", respecto de la cual la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, se pronunció y "*dispuso tutelar el debido proceso del demandante LUIS FELIPE PARRA ALVARADO [uno de los hoy demandantes] y le ordenó al INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE que dentro de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación se resuelvan los recursos interpuestos por el actor".*

1.1.1.11. Como consecuencia de lo anterior, mediante Resolución No. 00545 del 28 de septiembre de 1998, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte "*dispuso confirmar en todas y cada una de sus partes las Resoluciones Nos. 00364 del 10 de junio de 1998 y 00419 del 22 de julio de 1998".*

1.1.1.12. Señaló que en el predio objeto del contrato de arrendamiento funcionaba el restaurante denominado "*ASADERO EL MOTORISTA",* del cual el demandante era el propietario del 16% de todos los derechos.

1.1.2. Normas violadas y concepto de violación

La parte demandante sostuvo que las resoluciones demandadas contrariaron el ordenamiento jurídico, por las siguientes razones:

Señaló que el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá, carecía de competencia – ratione materiae - para declarar la caducidad del contrato de arrendamiento No. 427/89.

Al respecto sostuvo que en el caso *sub lite* no le fue notificada al arrendatario – Felipe Antonio Parra Alvarado – ni a sus sucesores *"la hipotética cesión [del contrato de arrendamiento No. 427/89] que hiciera el DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA y/o la PROCURADURIA DE BIENES DEL DISTRITO CAPITAL al INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA D.C."*.

Manifestó que la mencionada cesión, de conformidad con lo previsto en los artículos 1960 y siguientes del Código Civil, *"no produce efectos contra el deudor ni contra tercero, mientras no haya sido notificada por cesionario al deudor o aceptada por este"*.

Sostuvo que el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte carecía de "*legitimación en la causa para actuar en este proceso y por ende se encuentra usurpando competencia para actuar en el proceso administrativo de marras*".

Afirmó el demandante que con la expedición de las resoluciones demandadas se vulneró el debido proceso y el derecho de defensa del arrendatario y de sus causahabientes.
Sobre el particular, expresó que el Instituto demandando "*violó el debido proceso y el derecho de defensa, pues no se citó a todos los herederos determinados, como indeterminados de la causa mortuoria del contratista*

FELIPE ANTONIO PARRA ALVARADO, tal y conforme lo señalan las normas sustanciales y procesales y por ende, tal omisión acarrea como sanción la nulidad de todo lo actuado".

Señaló que la resolución por medio de la cual el Instituto en mención declaró la caducidad administrativa del contrato de arrendamiento No. 427/89, no le fue notificada a los causahabientes del señor Felipe Antonio Parra Alvarado, vulnerándose de esa forma el derecho de defensa que les asistía, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.

Igualmente, manifestó que en este caso los causahabientes del arrendatario no tuvieron acceso al expediente contentivo de la actuación administrativa que se siguió en contra de Felipe Antonio Parra Alvarado - en su calidad de arrendatario -, de ahí que se vieran privados de ejercer su derecho de defensa.

Indicó que también se les vulneró el derecho de defensa, por cuanto les fue rechazado el recurso de reposición que se interpuso en contra de la resolución que declaró la caducidad del contrato de arrendamiento No. 427/89, así como "*por no haberse dado trámite en debida forma al incidente de nulidad incoado*".

Afirmó que el inciso 2° del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo a la letra prevé que "*los causahabientes de los contratistas también podrán promover las controversias contractuales*", por lo cual los herederos de Felipe Antonio Parra Alvarado, es decir, los hoy demandantes, sí se encontraban legitimados para interponer los respectivos recursos en contra de la resolución demandada, razón por la cual no era procedente de manera alguna su rechazo por fuerza de esa circunstancia.

Sostuvo que, mediante Resolución No. 419 de 1998, se adicionó "*la Resolución primigenia que declaró la caducidad, en el sentido de agregar como nueva causal la muerte del contratista*". Al respecto indicó que en contra de esa

decisión se interpuso recurso de reposición, por cuanto contenía un punto nuevo no decidido en la resolución inicial, no obstante lo cual - señaló el actor - el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá hizo caso omiso al recurso presentado, quedando en firme la declaratoria de caducidad.

Manifestó que las resoluciones demandadas vulneraron la Constitución y la ley, en tanto que, luego de haberse declarado la caducidad del contrato de arrendamiento, el procedimiento a seguir para efectos de lograr la restitución del inmueble era acudir ante el Juez del contrato y no ante la autoridad policiva, según lo previsto en la Ley 80 de 1993.

Al respecto señaló que la mencionada ley en su artículo 75 derogó lo previsto en los artículos 286 y 287 del Código Fiscal de Bogotá, razón por la cual "*no es competente la policía para llevar a efecto, la restitución del inmueble materia de la caducidad administrativa*".

En ese sentido, sostuvo que la Alcaldía Local de Teusaquillo de Bogotá tampoco era la competente para llevar a cabo la diligencia de restitución del inmueble arrendado.

De otra parte, afirmó que el acto por medio del cual se declaró la caducidad del contrato No. 427/89 fue expedido con desviación de poder, habida cuenta que según dijo el actor "*ya existía con anterioridad al pronunciamiento de aquella [de la declaratoria de caducidad],* ***PLEITO PENDIENTE*** *entre las partes*". Agregó que en reiterados pronunciamientos el H. Consejo de Estado ha señalado que "*la declaración de caducidad cuando la administración ha sido demandada por incumplimiento contractual [como ocurrió en este caso] permite inferir la desviación de poder*".

Manifestó que el Instituto demandado no tenía competencia para declarar la caducidad del contrato No. 427/89, en tanto que esta declaratoria fue posterior a la fecha de vencimiento del plazo contractual.

Por último, sostuvo que el Distrito Capital de Bogotá deberá devolver los cánones de arrendamiento pagados y no causados, puesto que de lo contrario habría un enriquecimiento sin justa causa en perjuicio del hoy demandante.

1.2. Expediente No. 20000629

El día 14 de marzo de 2000, el señor Fernando Parra Marín y las señoras Sergina Marín de Parra y María Soledad Parra Marín, en calidad de causahabientes de Felipe Antonio Parra Alvarado, por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, en contra del Distrito Capital de Bogotá y del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, en los mismo términos expuestos en el expediente No. 19982321.

2. Actuación procesal.

2.1. Expediente No. 19982321

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 10 de agosto de 1998[2].

El 15 de octubre de 1998 se admitió la demanda[3], se ordenó notificar personalmente al Distrito Capital de Bogotá[4], al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte[5] y al señor Agente del Ministerio Público[6].

Entre los folios 23 y 24 del cuaderno No. 1 obra el escrito contentivo de la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados elevada por la parte actora, petición que, mediante proveído del 15 de

[2] Reverso folio 28 del cuaderno No. 1.
[3] Folios 31 al 33 del cuaderno No. 1.
[4] Se omitió indicar la fecha exacta en que fue notificado personalmente el Alcalde Mayor de Bogotá, pues en el documento en el que se dejó constancia de la notificación únicamente dice que se llevó a cabo en el año 2000 (Folio 60 del cuaderno No. 1).
[5] Se notificó el 8 de marzo 1998 (Folio 63 del cuaderno No. 1).
[6] Se notificó el 5 de noviembre de 1998 (Reverso folio 34 del cuaderno No. 1).

octubre de 1998, fue negada por el Tribunal *a quo*[7], decisión que a su vez fue confirmada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante proveído del 5 de agosto de 1999[8].

Entre los folios 97 al 109 del cuaderno No. 1 obra el escrito contentivo de la adición y corrección de la demanda formulada por el actor, la cual fue admitida por el *a quo* mediante auto proferido el 1° de junio del 2000[9].

2.2. Expediente No. 20000629

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 14 de marzo de 2000[10].

El 14 de marzo de 2000 se admitió la demanda[11], se ordenó notificar personalmente al Distrito Capital de Bogotá[12], al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá[13] y al señor Agente del Ministerio Público[14].

3. La contestación de las demandas.

3.1. Dentro del término legal dispuesto para ello, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá, contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones; en cuanto a los hechos narrados aceptó unos y negó otros y, como razones de la defensa, expuso, en suma, las siguientes[15]:

---

[7] Folios 31 al 33 del cuaderno No.1.
[8] Folios 65 al 68 del cuaderno No. 3.
[9] Folio 135 del cuaderno No. 1.
Se notificó de la providencia en mención al Ministerio Público el 8 de junio de 2000 (Reverso folio 136 del cuaderno No. 1), al Instituto Distrital de Recreación y Deporte el 1° de agosto de 2000 (Folio 137 del cuaderno No. 1) y al Distrito Capital de Bogotá el 25 de julio de 2000 (Folio 138 del cuaderno No. 1).
[10] Folios 3 al 41 del cuaderno No. 2.
[11] Folios 44 y 45 del cuaderno No. 2.
[12] Se notificó el 13 de julio de 2000 (Folio 47 del cuaderno No. 2).
[13] Se notificó el 1° de agosto de 2000 (Folio 48 del cuaderno No. 2).
[14] Se notificó el 27 de abril del 2000 (Reverso del folio 45 del cuaderno No. 2).
[15] Folios 110 al 119, 136 al 146 y 149 al 158 del cuaderno No. 1. Folios 52 al 62 del cuaderno No. 2. El Instituto contestó en los mismos términos en los dos procesos.

Señaló que no es cierto que el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte hubiese "*actuado en abierta usurpación de funciones*" en la expedición de la resoluciones demandadas, habida cuenta que el liquidador del Fondo de Inmuebles Nacionales, entidad que suscribió el contrato de arrendamiento por cuya causa se demanda, cedió al Alcalde de Bogotá, a la Procuradora de Bienes y al Director del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte "*unos lotes de terreno para la construcción del Parque Simón Bolívar… al igual que cedió unos convenios y/o contratos suscritos con distintas personas naturales y jurídicas entre los que se encontraba el contrato de arrendamiento No. 427 de 1989, vencido desde el 2 de octubre de 1992*".

Agregó que el Instituto en mención, a su vez, "*recibió los documentos y terrenos antes enunciados en virtud de la transferencia que hiciera el Distrito Capital al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte por el representado para su administración y manejo*".

Sostuvo que el Instituto demandado declaró la caducidad del contrato por causa del incumplimiento del arrendatario, en especial por incumplir con la obligación de restituir el inmueble al finalizar el plazo contractual y por el fallecimiento del arrendatario.

Al respecto señaló que los actos demandados fueron expedidos con plena observación a lo pactado por las partes en el contrato de arrendamiento y a lo previsto en la Ley.

Manifestó que la declaratoria de caducidad es una "*facultad o prerrogativa que le otorga la Ley a los entes estatales en los contratos administrativos*".

De otra parte, afirmó que el Instituto demandado, contrario a lo señalado por el actor, "*adelantó las diligencias necesarias para notificar personalmente al contratista y/o a su Representante Legal tal y como consta en los oficios 20250 del 11 de junio de 1998, 20249 del 11 de junio de 1998*" y, comoquiera que ello

no fue posible, se procedió "*a fijar los respectivos edictos tal y como quedó anotado, en los términos del artículo 45 del Decreto 01 de 1984*".

Indicó que, en gracia de discusión, la notificación irregular de un acto administrativo no afecta la legalidad de éste sino que incide en su oponibilidad, de tal manera que mientras la notificación no se entienda surtida el acto no producirá efectos jurídicos.

Agregó que en el evento de no aceptar que los demandantes fueron notificados en debida forma, es razonable concluir que la notificación "*se produjo [al menos] por conducta concluyente entendiéndose por esta como una garantía para las partes (administración-administrado) que no se da por si sola sino que exista un comportamiento del que se deduzca el conocimiento del acto*".

Señaló que en el contrato de arrendamiento No. 427/89 "*en ninguna de sus partes se previó expresamente que el contrato pudiera seguir con sus sucesores*", de ahí que no le quedaba más remedio al Instituto que declarar la caducidad del contrato, luego del fallecimiento del arrendatario.

Por último, expresó que al contrato de arrendamiento No. 427/89 no le era aplicable la Ley 80 de 1993, toda vez que la norma en mención entró en vigencia luego de la suscripción y perfeccionamiento de aquel.

En consecuencia manifestó que con la expedición de las resoluciones demandadas "*no hubo violación al debido proceso, al principio de legalidad ni al derecho de defensa ya que se le brindó al actor la oportunidad de ejercer los recursos de ley contra el acto administrativo que decidió imponer la caducidad*".

Se propuso como excepción en los dos procesos la "*LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO*".

3.2. Por su parte, el Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda del proceso No. 19982321 para oponerse a las pretensiones y condenas invocadas. En cuanto a los hechos, negó algunos y aceptó otros[16].

Como fundamento de su oposición el Distrito Capital señaló que "*la Administración no ha pretermitido el debido proceso, ni en la expedición de sus actos, ni en su notificación, ni en la respuesta a la impugnación de los mismos, por lo cual no deben prosperar las pretensiones del actor*".

Propuso como excepción la "*INEPTA DEMANDA POR FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*" y en ese sentido afirmó que el Distrito Capital de Bogotá en manera alguna debe entrar a responder judicialmente por las actuaciones del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, el cual fue creado mediante Acuerdo No. 04 de 1978 por el Concejo Distrital, como un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

4. La acumulación

Mediante escrito presentado el 18 de febrero de 2002, el apoderado de la parte demandante solicitó la acumulación de los procesos radicados bajos los números 19982321 y 20000629[17], petición que fue resuelta favorablemente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante proveído del 7 de marzo de 2002[18].

5. Alegatos de conclusión.

[16] Folios 129 al 133. 160 al 162 del cuaderno No. 1.

[17] Folios 215 al 217 del cuaderno No. 1.
[18] Folios 260 y 261 del cuaderno No. 1.

En la oportunidad establecida por el *a quo,* mediante auto del 15 de mayo del 2003[19], tanto la parte demandante[20] como las demandadas[21] presentaron los respectivos alegatos de conclusión para reiterar lo expuesto en la demanda y en la contestación, respectivamente.

El Ministerio Público guardó silencio.

6. La sentencia impugnada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, profirió sentencia el 11 de mayo de 2004, a través de la cual se negaron las pretensiones de las demandas acumuladas[22].

En primer lugar preciso que en el proceso únicamente se encuentra demostrada la calidad de hijo del señor Luis Felipe Parra Marín, puesto que respecto de los otros demandantes no obra prueba en el expediente de que fueran causahabientes del finado Felipe Antonio Parra Alvarado, de ahí que "*en caso de una disposición favorable para los actores; sólo procederá respecto a quien demostró la calidad en la que demanda*".

Sostuvo que en el expediente se encuentra probado que entre el señor Felipe Antonio Parra Alvarado y el Fondo de Inmuebles Nacionales se celebró el contrato de arrendamiento No. 427 de 1989, el cual fue cedido por el Fondo en mención al Distrito Capital de Bogotá y a la Procuraduría de Bienes del Distrito Capital y que estos a su vez "*dieron la administración al INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y DEPORTE*", entidad esta última que, mediante Resolución No. 00364 del 10 de junio de 1998, declaró la caducidad administrativa del contrato.

---

[19] Folio 292 del cuaderno No. 1.
[20] Folios 293 al 321 del cuaderno No. 1.
[21] Folios 322 al 337 del cuaderno No. 1.
[22] Folios 341 al 364 del cuaderno No. 1.

Expresó el *a quo* que el acto administrativo por medio del cual se declaró la caducidad del contrato de arrendamiento No. 427/89 fue "*válidamente expedido*", en tanto que las partes pactaron en forma expresa que el arrendador podía declarar la caducidad en el evento de que el arrendatario falleciera, lo cual ocurrió en este caso.

Así pues, manifestó que "*es apenas lógico, que si el señor FELIPE ANTONIO PARRA murió el 25 de septiembre de 1996, desde el año de 1996 era viable la declaratoria de caducidad del contrato*".

Así mismo, indicó que el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte sí tenía competencia para expedir las resoluciones demandadas, por cuanto "*actuó como administrador de los bienes dados en cesión*".

De otra parte, sostuvo que el contrato de arrendamiento por cuya causa se demanda fue celebrado en vigencia del Decreto-ley No. 222 de 1983, norma que permitía pactar la cláusula de caducidad.

En cuanto a la notificación de los sucesores de Felipe Antonio Parra Alvarado, afirmó el Tribunal que "*se encuentra en el libelo probatorio que dicha notificación se surtió mediante edictos (fl. 61 c. 2 exp. 2000-0629) y está probado, pues el actor sí tuvo conocimiento, por cuanto interpuso los recursos de reposición y en subsidio el de apelación en tiempo como se observa en la parte considerativa de la Resolución No. 00419 que rechazó los recursos por improcedentes*".

Por último, y en relación con el argumento de la parte actora consistente en que existió desviación de poder en la declaratoria de caducidad del contrato "*ya que existía pleito pendiente entre las mismas partes y por el mismo asunto*", señaló el *a quo* que "*la declaratoria de caducidad, se realizó en realidad dos años después del término real en que ocurrió la causal [muerte del arrendatario], además, dentro de la suscripción de los contratos entre un*

particular y el Estado, éste tiene la prerrogativa de declarar la caducidad como facultad unilateral de la administración para dar por terminado algunos contratos, y así se hizo en este caso 'por la muerte de la otra parte en la relación contractual'".

En consecuencia, concluyó que las resoluciones demandadas se expidieron "*conforme normas preestablecidas y en los términos contemplados en las mismas cláusulas del contrato 427 de 1989*".

7. El recurso de apelación.

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido por el Tribunal mediante auto del 1 de junio de 2004[23].

Como sustento del recurso reprochó, en primer lugar, que el *a quo* no se hubiese pronunciado respecto de todos los motivos de inconformidad y pretensiones formuladas por la parte actora en la demanda, en especial la que guarda relación con la devolución de los pagos no causados y pagados en exceso por concepto de los cánones de arrendamiento correspondientes al año de 1998.

Sobre ese particular expresó que de no acceder a la pretensión en mención, se configuraría un enriquecimiento sin justa causa en cabeza de la Administración y en perjuicio de los demandantes.

Manifestó que el Tribunal no examinó de manera integral el expediente, y que prueba de ello es que de manera ligera concluyó que no había prueba de que tres de los cuatro demandantes hubiesen sido reconocidos como causahabientes de Felipe Antonio Parra Alvarado.

[23] Folios 377 al 413 del cuaderno principal.

Así mismo, el apelante reiteró los argumentos expuestos en la demanda en los siguientes términos:

Expresó que el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá carecía de competencia – ratione materiae – "*para conocer y decidir las controversias surgidas con ocasión de la ejecución y terminación del contrato de arrendamiento No. 427/89*".

Al respecto, afirmó que "*no se hizo la cesión en debida forma del contrato de arrendamiento al INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA D.C., y por ello, que aquella entidad, carece de legitimación en causa para actuar en la vía gubernativa y por ende se encuentra usurpando competencia para ser parte en el proceso administrativo de marras*".

Se refirió también a la indebida notificación de las resoluciones demandadas y a la nulidad de las mismas por cuanto se desconoció "*la capacidad para ser parte al señor FELIPE PARRA MARIN, en el proceso de la vía administrativa que siguió el INSTITUTO PARA LA RECREACION Y DEPORTE DE SANTAFE DE BOGOTA D.C., contra el causante FELIPE ANTONIO PARRA ALVARADO*".
Así mismo, insistió en el cargo de desviación de poder que habría viciado el acto demandado - por existir un pleito pendiente entre las mismas partes - y la falta de competencia temporal de la Administración para declarar la caducidad del contrato.

Igualmente se pronunció acerca de la falta de competencia de la Policía y en este caso de la Alcaldía Trece Local de Teusaquillo de Bogotá para practicar la diligencia de restitución del inmueble arrendado.

Por último, señaló que "*los daños y perjuicios de índole material fueron determinados, de acuerdo con un expertico dictado por los señores auxiliares*

de la justicia; es decir, por personas idóneas, técnicas y científicas expertas en aspectos contables y económicos".

En cuanto a los perjuicios morales, expuso que los mismos se encuentran demostrados con los testimonios que obran en el expediente, "*en los cuales se deponen, el dolor y angustia de que fueron víctimas los demandantes, por el enjambre de vías de hecho, arbitrariedades e injusticias, por parte del INSTITUTO PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA*".

8. Actuación en segunda instancia.

Mediante auto del 28 de octubre de 2004 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 11 de mayo de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión[24]. Mediante proveído del 30 de noviembre del mismo año se corrió traslado a las partes para alegar[25], término procesal del que hicieron uso las partes demandante y demandada para reitera los mismos argumentos expuestos a lo largo del proceso[26].
El Distrito Capital de Bogotá, agregó que la parte actora no logró desvirtuar la legalidad de los actos demandados, de ahí que sólo le restaba al Juez de primera instancia denegar las súplicas de la demanda.

Así mismo, señaló que en relación con la pretensión consistente en la devolución de unos cánones de arrendamiento por haberse pagado en exceso, debió haberse tramitado dicha reclamación a través de la acción de reparación directa, pues esta era la adecuada para examinar sí existió, o no, un enriquecimiento sin justa causa en cabeza de la Administración[27].

El Ministerio Público guardó silencio.

---

[24] Folios 415 del cuaderno principal.
[25] Folio 418 del cuaderno principal.
[26] Folios 420 al 429, 446 al 480 del cuaderno principal.
[27] Folios 481 al 485 del cuaderno principal.

II.- CONSIDERACIONES

Para efectos de exponer las razones que sustentan la decisión, se abordará el estudio de los siguientes aspectos: 1) competencia, 2) el régimen jurídico, 3) el ejercicio oportuno de la acción, 4) aspecto preliminar, 5) las pruebas que obran en el expediente, 6) el caso concreto y, 7) la competencia temporal de la Administración para declarar la caducidad del contrato.

1. Competencia

Previo a analizar y decidir sobre el asunto que ha sido propuesto, resulta necesario establecer la competencia de la Sala para conocer del mismo, pues sólo de esta manera podrá pronunciarse sobre el recurso de apelación impetrado por la parte demandante.

Sea lo primero decir que el contrato sobre el cual versa la presente controversia es un contrato de arrendamiento, celebrado por el extinto Fondo de Inmuebles Nacionales, establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Obras Públicas y transporte – *con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente* - creado a través de la Ley 47 del 15 de diciembre de 1971[28].

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, más precisamente de las normas que regulan competencias, se observa que su artículo 75[29] prescribe, expresamente, que la jurisdicción competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales

---

[28] Ley 47 de 1971.
"*ARTICULO 1o. Créase el Fondo de Inmuebles Nacionales con personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente…*".

[29] Art. 75, Ley 80 de 1993. "*Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa*."

es la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así entonces, teniendo en cuenta que el Fondo de Inmuebles Nacionales tiene el carácter de entidad estatal, resulta del caso concluir que esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto.

Adicionalmente, la Sala es competente para conocer del proceso, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, el 11 de mayo de 2004, en un proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que la pretensión mayor en las demandas acumuladas se estimó en dos mil gramos oro[30], monto que equivalía para el 10 de agosto de 1998 – fecha de presentación de la demanda del proceso No. 19982321 – en la suma de veinticinco millones ciento dieciocho mil trecientos sesenta pesos ($25'118.360) y para el 14 de marzo de 2000 – fecha de presentación de la demanda del proceso No. 20000629 - en treinta y seis millones quinientos cuarenta mil cien pesos (36'540.100), mientras que el monto exigido al momento de la presentación de las demandas[31] para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de controversias contractuales tuviera vocación de doble instancia era de dieciocho millones ochocientos cincuenta mil pesos ($18'850.000) - 1998 - y de veintiséis millones trescientos noventa mil pesos ($26.390.000) - 2000 -, (Decreto 597 de 1988).

2. El régimen jurídico.

Definida la competencia de esta Corporación para conocer del presente asunto, es necesario establecer el régimen jurídico del contrato celebrado entre el Fondo de Inmuebles Nacionales y el señor Felipe Antonio Parra Alvarado el 24 de agosto de 1989.

En este punto, cabe recordar que el contrato de arrendamiento celebrado entre el Fondo de Inmuebles Nacionales y el señor Felipe Antonio Parra

[30] Por concepto de perjuicios morales.
[31] Expediente No. 19982321: La demanda se presentó el 10 de agosto de 1998, Expediente 20000629 la demanda se presentó el 14 de marzo de 2000.

Alvarado se suscribió el 24 de agosto de 1989, esto es, en vigencia del Decreto-ley 222 de 1983 y de la Ordenanza No. 033 de 1989 (Código Fiscal de Cundinamarca). Estas disposiciones, aplicables al caso concreto, regularon algunos aspectos concernientes al contrato de arrendamiento celebrado por entidades de naturaleza pública; fue así como el capítulo 10 del aludido Decreto-ley (artículos 156 a 162) se encargó del tratamiento de aspectos como la forma de celebración del contrato (art. 156), su duración (art. 157), su valor (arts. 158 y 159) y el reajuste del canon (art. 162), entre otros.

Advirtiendo, entonces, que dicha normatividad no reguló íntegramente el contrato de arrendamiento, es necesario determinar cuál es la norma aplicable a los aspectos que no trató el mencionado Decreto-Ley.

Bajo esta perspectiva, se debe observar lo dispuesto por el artículo 156 de dicho estatuto de contratación pública, el cual prescribió, expresamente, que los contratos de arrendamiento celebrados por las entidades públicas no se consideraban actos mercantiles, de lo cual se sigue que dichos contratos, pese a ser considerados por la misma norma como de Derecho Privado de la Administración, no se regulan por las disposiciones del Código de Comercio. La norma legal referida determinaba:

> *"El contrato de arrendamiento de inmuebles podrá celebrarse directamente. El de muebles requerirá licitación pública si su valor es superior a TRESCIENTOS MIL PESOS ($300.000.oo). Para estos efectos se tendrá como valor el previsto en el artículo 159. Siempre constará por escrito.* ***Para todos los efectos legales la celebración del contrato de arrendamiento por entidades públicas, no constituye acto de comercio.***" (Resalta la Sala)

Esta Sección en oportunidades anteriores ha interpretado la indicada norma en los siguientes términos[32]:

> *"La Sala por su parte, ya había precisado, que el contrato de arrendamiento en el que fuera parte una entidad estatal no constituía*

[32] CONSEJO DE ESTADO. Sala Contencioso Administrativa. Sección Tercera. Sentencia de marzo 31 de 2005. Exp. 16.600. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

> *acto de comercio. Así en la providencia de 29 de agosto de 1984, consideró que 'los contratos de arrendamiento celebrados por los entes territoriales y por los establecimientos públicos no pueden constituir en forma alguna actos de comercio; con lo que se excluye la operancia en dichos convenios de las previsiones contempladas en los artículos 518 a 524 del Código de Comercio'."*

Así las cosas, no podrá catalogarse como acto mercantil el contrato de arrendamiento celebrado entre el Fondo de Inmuebles Nacionales y el señor Felipe Antonio Parra Alvarado, porque ello contraría el artículo 156 del Decreto-ley 222 de 1983; adicionalmente, si se tiene presente la condición exigida en el artículo 20 numeral 2º de esta normatividad[33], según el cual el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles es acto mercantil cuando éstos sean arrendados con el objeto de subarrendarlos, se corroborará la conclusión aquí expuesta dado que en el caso que aquí se examina el inmueble respectivo no fue arrendado con el propósito de que fuera subarrendado.

Lo que se deja visto confirma la inaplicabilidad del régimen comercial a los contratos de arrendamiento celebrados por entidades públicas, pues, según lo expuesto, dicho convenio no constituye acto mercantil para ninguna de las partes, de ahí que, de acuerdo con el artículo 22 del Código de Comercio[34], no se rija por sus disposiciones.

Precisada, así, la inaplicabilidad del Código de Comercio en el presente evento, viene a ser obligado tener en cuenta que el Decreto-ley 222 de 1983 no estableció restricciones frente al régimen contenido en el Código Civil y en las demás normas de igual naturaleza (Decreto 2221 de 1983), por lo que los contratos de arrendamiento celebrados por las entidades públicas en vigencia del Decreto-Ley 222, deberán regirse por dicha normatividad y, en lo no dispuesto en ella, se acudirá a las normas de orden civil[35].

---

[33] Art. 20, Código de Comercio. "*Son mercantiles para todos los efectos legales:*
(…)
"2º) La adquisición a título oneroso de bienes muebles con destino a arrendarlos; el arrendamiento de los mismos; ***el arrendamiento de toda clase de bienes para subarrendarlos, y el sub arrendamiento de los mismos.***" (Resalta la Sala)

[34] Art. 22, Código de Comercio. "*Si el acto fuere mercantil para una de las partes se regirá por las disposiciones de la ley comercial*".

[35] En ese sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia del 25 de febrero de 2009. Rad. No. 21.131. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

3. Ejercicio oportuno de la acción.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo – en su texto vigente para la fecha de celebración del contrato -, la acción contractual debía interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.

De acuerdo con la jurisprudencia vigente para ese entonces[36], todas las acciones que a bien tuviera promover el Contratista con ocasión de la ejecución del contrato, debía formularlas a más tardar dentro de los dos años siguientes a su terminación o a su liquidación, si ésta era necesaria, so pena de que operara el fenómeno de la caducidad de la acción.
En cuanto corresponde a la oportunidad o el plazo establecido para la realización o adopción de la liquidación de un contrato de la Administración, dentro del marco normativo aplicable de manera particular al caso concreto que aquí se examina, importa destacar que el Decreto-ley 222 de 1983 no precisó tiempo alguno dentro del cual debía agotarse dicha etapa, vacío legal que fue llenado por vía jurisprudencial cuyos lineamientos fueron recogidos posteriormente por la Ley 80 de 1993, en sus artículos 60 y 61, normas que posteriormente complementó la Ley 446 de 1998 mediante lo dispuesto en su artículo 44, numeral 10, letras b), c) y d).

Así pues, antes de que se expidiera la Ley 80 de 1993 y la ley 446 de 1998, la Corporación había establecido ya por vía jurisprudencial los criterios con fundamento en los cuales debía producirse la liquidación del contrato y, en tal sentido señaló como plazos los siguientes: cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato, para liquidarlo de común acuerdo las partes y, dos (2)

---

[36] Ver, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 15 de octubre de 1999, Expediente 10.929, C.P. Ricardo Hoyos Duque; Sentencia del 13 de julio de 2000, Expediente 12.513, C.P. María Elena Giraldo; Sentencia del 1 de agosto de 2000, Expediente 11.816, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; Sentencia del 30 de agosto de 2000, Expediente 16.256, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Sentencia del 22 de febrero de 2001, Expediente 13.682, C.P. Ricardo Hoyos Duque; Sentencia del 16 de septiembre de 2004, Expediente 19.113, C.P. María Elena Giraldo.

meses más, para que la Administración, mediante acto administrativo, lo liquidara unilateralmente[37].

En ese entendido, para los contratos respecto de los cuales se imponía el trámite adicional de liquidación y ésta no se efectuaba de manera bilateral dentro del término convenido por las partes para ello o, en su defecto, del establecido por vía jurisprudencial - 4 meses -, la Administración contaba con dos meses siguientes al vencimiento de dicho plazo para liquidar unilateralmente el contrato, si lo anterior no ocurría, dicho bienio para ejercer la acción contractual comenzaría a contarse a partir de esa última fecha.

En el caso concreto se observa que el contrato de arrendamiento era de tracto sucesivo, en la medida que las prestaciones pactadas se debían cumplir a través del tiempo establecido para su duración y, por tanto, el contrato se encontraba sometido a liquidación en los términos señalados anteriormente.

Igualmente se advierte que en el contrato de arrendamiento las partes no establecieron un término contractual para su liquidación, ni tampoco se tuvo noticia en este proceso acerca de la liquidación bilateral ni unilateral del citado contrato.

Así mismo, se tiene que, mediante la Resolución No. 00545 del 28 de septiembre de 1998, la directora del Instituto Distrital para Recreación y el Deporte, confirmó lo decidido en las Resoluciones Nos. 00364 del 10 de junio de 1998 y 00419 del 22 de julio de ese mismo año, mediante las cuales se declaró la caducidad administrativa del contrato de arrendamiento No. 427/89.

En cuanto a la fecha en que quedó ejecutoriada la Resolución No. 00545 del 28 de septiembre de 1998, observa la Sala que en el expediente obra únicamente una constancia de fecha 7 de octubre de 1998, a través de la cual la Secretaria

[37] Valga precisar que antes de que se expidiera la Ley 80 de 1993 y la ley 446 de 1998, la Corporación por vía jurisprudencial ya había establecido los criterios con fundamento en los cuales debía producirse la liquidación del contrato. Ver sentencia proferida el 25 de junio de 2014 por la Subsección A, Sección Tercera del Consejo de Estado. Rad. No. 27143.

General del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte certificó que la citada resolución para esa fecha se encontraba ejecutoriada - sin especificar la fecha exacta en que ello había acontecido -.

Así, entonces, comoquiera que en este caso no es posible tener conocimiento de la fecha en la cual habría quedado en firme el acto mediante el cual se declaró la caducidad del contrato, la Sala tomará la fecha de expedición de la última resolución – No. 00545 - para efectos de realizar el conteo de la caducidad de la acción contractual, pues es el único elemento con el que se cuenta para hacer el respectivo cálculo, de tal manera que si se llega a la conclusión de que para esa fecha no está caducada la acción mucho menos lo estaría de contarse a partir de la fecha de ejecutoria de la resolución en mención.

Resulta oportuno precisar que la Corporación en sentencia del 4 de diciembre de 2006[38], distinguió entre modos normales y anormales de terminación del contrato. En la primera categoría sostuvo que suelen y pueden incluirse las siguientes causales: "*a).- cumplimiento del objeto; b).- vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato; y c).- acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes*" y, en la segunda categoría, esto es entre los modos anormales de terminación del contrato incluyó la declaratoria de caducidad administrativa del contrato. Discurrió en esa oportunidad la Sección en los siguientes términos:

> "*(…)*
>
> *A propósito de la terminación, entendiendo que esa figura no es más que la finalización o extinción de la vigencia de un determinado vínculo obligacional de la Administración, siguiendo los lineamientos que al respecto ha trazado la doctrina*[39]*, resulta perfectamente*

[38] Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Rad. No. 15.239. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.
[39] Nota original de la sentencia citada: ESCOLA, Héctor Jorge. "TRATADO INTEGRAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS". Volumen I, parte general. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1977. Páginas 469 a 499.

posible distinguir entre modos normales y modos anormales de terminación de los contratos.

En la primera categoría, esto es entre los modos normales de terminación de los contratos de la Administración, suelen y pueden incluirse las siguientes causales: a).- cumplimiento del objeto; b).- vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato; y c).- acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes.

Los modos anormales de terminación de los contratos de la Administración se configuran, a su turno, por: a).- desaparición sobreviniente del objeto o imposibilidad de ejecución del objeto contratado; b).- terminación unilateral propiamente dicha; ***c).- declaratoria de caducidad administrativa del contrato****; d).- terminación unilateral del contrato por violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades; e).- desistimiento -o renuncia, del contratista por la modificación unilateral del contrato en cuantía que afecte más del 20% del valor original del mismo; f).- declaratoria judicial de terminación del contrato; y h).- declaratoria judicial de nulidad del contrato.*

Además se encuentra, como causal de terminación de los contratos de la Administración, el mutuo consentimiento de las partes, la cual se ubica en un estadio intermedio, puesto que no corresponde exactamente a los modos normales de terminación del contrato -puesto que al momento de su celebración las partes no querían ni preveían esa forma de finalización anticipada-, como tampoco corresponde en su totalidad a los modos de terminación anormal, dado que está operando la voluntad conjunta de las partes y ello forma parte esencial del nacimiento y del discurrir normal de todo contrato (artículo 1602 C.C.).

(…)" (Resalta la Sala).

Pues bien, hecha la precisión que antecede y teniendo presente el marco que se ha expuesto, hay lugar a señalar que el cómputo para liquidar el contrato, debe iniciar a partir de la fecha de la terminación del correspondiente vínculo contractual, lo que ocurrió de manera anormal con la declaratoria de caducidad del contrato por parte de la Administración.

Así las cosas y dado que no hay forma de saber con exactitud la fecha en que quedó ejecutoriada la resolución que declaró la caducidad del contrato, la Sala contara a partir del 28 de septiembre de 1998 – fecha de expedición de la Resolución No. 00545 -, el plazo para la liquidación bilateral[40], que fue de cuatro (4) meses y el de la liquidación unilateral, que fue de dos (2) meses más, según lo dicho anteriormente.

En ese contexto, el término de caducidad de la acción contractual empezó a correr a partir del 28 de marzo de 1999 – seis meses después de la fecha de expedición de la resolución que confirmó la declaratoria de caducidad - y expiraba dos (2) años después, es decir el 28 de marzo de 2001.

Así, entonces, dado que en este caso el plazo máximo para interponer la demanda, en principio, vencía el 28 de marzo de 2001 y comoquiera que las demandas acumuladas se presentaron el 10 de agosto de 1998 y el 14 de marzo de 2000, ha de concluirse que la acción se ejerció de manera oportuna.

4. Aspecto preliminar.

Resulta necesario precisar que con la entrada en vigencia del Decreto-ley 2304 de 1989, que reformó el Decreto-ley 01 de 1984 se dispuso lo siguiente en relación con las acciones contractuales:

> *"ARTÍCULO 17. El artículo 87 del Código Contencioso Administrativo quedará así: Cualquiera de las partes de un contrato administrativo o privado con cláusula de caducidad podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se ordene su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al*

[40] El artículo 287 del Decreto-Ley 222 de 1983 a la letra dispone:
Artículo 287. De los casos en que procede la liquidación. *Deberá procederse a la liquidación de los contratos en los siguientes casos:*
1. Cuando se haya ejecutoriado la providencia que declaró la caducidad.
(…)".

contratante responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenaciones.

Los causahabientes de los contratistas también podrán promover las controversias contractuales.

El Ministerio público o el tercero que acredite un interés directo en el contrato, está facultado para solicitar también su nulidad absoluta. El juez administrativo podrá declarar de oficio la nulidad absoluta cuando esté plenamente demostrada en el proceso siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes." (Resalta la Sala).

De conformidad con lo expuesto en la norma que viene de verse, ha de concluirse que no hay duda en cuanto a que los causahabientes de los contratistas sí se encuentran legitimados para promover la acción de controversias contractuales, no obstante lo cual, resulta oportuno señalar que en el proceso debe estar acreditada la relación de parentesco de los causahabientes con el difunto contratista, pues, de lo contrario, el juez -incluso de oficio- deberá declarar la falta de legitimación por activa.

En el caso *sub judice*, los demandantes aportaron al proceso una certificación expedida del 2 de julio de 1998 por el Notario Cuarenta y Cuatro (44) Encargado de Bogotá, a través de la cual se dejó constancia de que mediante Escritura Pública No. 736 del 8 de mayo de 1997 se efectuó el trámite de liquidación notarial de la herencia del señor Felipe Antonio Parra Alvarado – el finado contratista -, en la cual se reconoció "*a la señora SERGINA MARIN DE PARRA, identificada con cédula de ciudadanía 41.309.561 de Bogotá, como* ***cónyugue supérstite*** *y a los señores LUIS FELIPE PARRA MARIN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.155.867 de Usaquén, MARIA SOLEDAD PARRA MARIN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.528.798 de Engativá y FERNANDO PARRA MARIN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.044.563 de Bogotá,* ***como herederos en su calidad de hijos***" [41].

[41] Folio 3 del cuaderno de pruebas No. 1.

Igualmente, los demandantes allegaron al expediente copia de la mencionada Escritura Pública No. 736 expedida por el Notario Cuarenta y Cuatro (44) de Bogotá[42].

Así las cosas, observa la Sala que, a partir de las pruebas aportadas al proceso, se encuentra acreditada la relación de parentesco entre los hoy demandantes y el señor Felipe Antonio Parra Alvarado, de ahí que no exista duda de la legitimación por activa respecto de todos los demandantes.

5. Las pruebas que obran en el expediente

5.1. Documentos.

Obran en el proceso, debidamente decretadas y aportados, los siguientes[43]:

- Contrato No. 0427 celebrado el 24 de agosto de 1989, entre el señor Felipe Antonio Parra Alvarado y el Fondo de Inmuebles Nacionales, cuyo objeto consistió en el arrendamiento de "*un lote de terreno ubicado en la intersección de la Avenida 63 con Transversal 48 de la ciudad de Bogotá, con un área de 2.781.57 M2*". Se estableció como valor total del contrato la suma de setecientos veinte mil pesos ($720.000) y se acordó como plazo de duración el

---

[42] Folios 4 al 21 del cuaderno de pruebas No. 1.

[43] En cuanto al valor probatorio de los documentos aportados en copia simple, la Corporación en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013 zanjó el tema y expuso lo que se transcribe a continuación[43]:
"*En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.*
Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas…
En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.)".
De conformidad con la cita jurisprudencial que viene de verse y en aplicación de los principios de lealtad procesal y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, es claro entonces que la prueba documental aportada en copia simple que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad tiene plena eficacia demostrativa.

término de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la fecha de perfeccionamiento[44].

- Minuta Técnica No. 083 de fecha 26 de octubre de 1992, suscrita por el Director de Inmuebles Nacionales, de la cual se extrae lo siguiente[45]:

> "***MINUTA TECNICA 083***
>
> *OBJETO DEL CONTRATO: Arrendamiento de un lote de terreno, ubicado en la intersección de la Avenida 63 con Transversal 48 de la ciudad de Santafé de Bogotá, con un área de 2.800 M2.*
>
> *ARRENDATARIO: Felipe Antonio Parra, identificado con la Cédula de Ciudadanía…*
>
> *ARRENDADOR: Fondo de Inmuebles Nacionales…*
>
> *VALOR TOTAL: Tres Millones Trescientos Sesenta Mil Pesos M/Cte. ($3.360.000), correspondiente a un año.*
>
> *CANON MENSUAL: Doscientos Ochenta Mil Pesos ($280.000) M/cte., reajustable cada doce meses de acuerdo con las normas legales vigentes.*
>
> *PLAZO: Sesenta (60) meses contados a partir del perfeccionamiento del Contrato.*
>
> *(…)*
>
> *Este contrato reemplaza el 427 de 1989".*

- Copia de la "*CESION DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 427 de 1989*" efectuada el 19 de octubre de 1993, entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Fondo de Inmuebles Nacionales en liquidación - en calidad de cedentes – y, el Distrito Capital de Bogotá y la Procuraduría de Bienes del Distrito

---

[44] Folios 55 al 57 del cuaderno de pruebas No. 1.
[45] Folio 168 del cuaderno de pruebas No. 1.

como cesionarios. Así mismo, obra la aceptación del señor Felipe Antonio Parra Alvarado de la cesión antes mencionada[46].

- "*ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEL PARQUE 'SIMON BOLIVAR' DE LA CIUDAD DE SANTA FE DE BOGOTA Y CESION DE UNOS CONTRATOS, AL DISTRITO CAPITAL*", suscrita el 19 de octubre de 1993 por el Ministro de Obras Públicas y Transporte y el Liquidador del Fondo de Inmuebles Nacionales – quienes entregan – y, por el Alcalde de Bogotá, la Procuradora de Bienes del Distrito y el Director del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte – quienes reciben -[47]. De cuyo texto se extrae:

> "*OBSERVACIONES*
>
> *Parte de estos terrenos del Parque Simón Bolívar, que en la fecha se están entregando al Distrito Capital, se encuentran ocupados mediante convenios o contratos suscritos con distintas personas naturales y jurídicas, a saber:*
>
> *(…)*
>
> - *Contrato de arrendamiento No. 427 de 1989, celebrado con el Sr. Felipe Antonio Parra, referente al lote de terreno señalado en el plano con color amarillo, área de (2.781,57 mts2), destinados a un asadero.* ***Contrato venció desde el 2 de octubre de 1992****.*
>
> *(…)*
>
> *… de acuerdo a lo previsto en el Artículo 1° del Decreto Reglamentario No. 1166 del 23 de junio de 1993, El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá a partir de la fecha de suscripción de la presente Acta, tendrá la administración manejo y libre disposición de los inmuebles mencionados y podrá ejercer las facultades que se deriven de la propiedad de los mismos, conforme lo dispuesto por las normas sobre la materia.*
>
> *En consecuencia, la Nación y el Fondo de Inmuebles Nacionales en Liquidación, ceden al Distrito Capital y a la Procuraduría de Bienes del Distrito, los contratos y convenios mencionados en la presente Acta. En virtud de esta cesión, el Distrito Capital y la Procuraduría de Bienes*

[46] Folio 58 del cuaderno de pruebas No. 1.
[47] Folios 198 al 204 del cuaderno de pruebas No. 3.

del Distrito, adquieren la totalidad de los derechos y obligaciones en ellos contenidos.

(…)

El Parque que por la presente acta se transfiere al Distrito Capital, se entrega así mismo, al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, para su administración y manejo. En señal de aceptación esta acta también la firma el Dr. HERNAN CORTES PARADA, Representante Legal del citado Instituto.

(…)".

- Registro de defunción expedido el 27 de septiembre de 1996, en el cual se dejó constancia de que el señor Felipe Antonio Parra Alvarado falleció el 25 de septiembre de 1996[48].

- Liquidación de la herencia del causante Felipe Antonio Parra Alvarado contenida en la escritura pública No. 0736 de fecha 8 de mayo de 1997[49].

- Certificaciones expedidas por el Notario Cuarenta y Cuatro (44) Encargado de Bogotá, en las cuales se dejó constancia de que en la liquidación de la herencia del señor Felipe Antonio Parra Alvarado se reconoció a la señora Sergina Marín de Parra como cónyuge supérstite y a los señores Luis Felipe Parra Marín, María Soledad Parra Marín y Fernando Parra Marín como hijos del fallecido[50].

- Registros Civiles de Nacimiento de los señores Luis Felipe Parra Marín y Fernando Parra Marín[51].

- Resolución No. 00364 proferida el 10 de junio de 1998, por la Directora del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, mediante la cual se declaró la

[48] Folio 2 del cuaderno de pruebas No. 1.
[49] Folios 4 al 21 del cuaderno de pruebas No. 1.
[50] Folio 3 y 161 del cuaderno de pruebas No. 1. Folio 1 del cuaderno de pruebas No. 2.
[51] Folio 9 del cuaderno de pruebas No. 2. Folio 223 del cuaderno de prueba No. 3

caducidad del contrato de arrendamiento No. 427/89. Obra también copia del edicto notificando la decisión[52].

- Resolución No. 00419 del 22 de julio de 1998, expedida por la Directora del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, por medio de la cual se rechazó por improcedente el recursos de reposición y en subsidió el de apelación que se interpuso en contra de la anterior Resolución – No. 0364 -, por considerar – el Instituto demandado - que el señor Luis Felipe Parra Marín – hijo del arrendatario fallecido - no estaba legitimado para actuar dentro del trámite administrativo de caducidad. Copia del edicto notificando esa decisión[53].

- Comunicación suscrita el 24 de julio de 1998 por el hoy demandante – Fernando Parra Marín – y dirigida al Director del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, mediante la cual le solicitó declarar la nulidad de las resoluciones que declararon la caducidad del contrato No. 427/89[54].

- Escrito contentivo de la acción de tutela promovida por el señor Luis Felipe Parra Marín en contra el Instituto Distrital para la Recreación y Deporte, con fundamento, entre otras cosas, en el rechazo injustificado de los recursos interpuestos en contra de la resolución que declaró la caducidad del contrato de arrendamiento No. 427/89. Así mismo, obra la sentencia proferida el 21 de agosto de 1998, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, mediante la cual se negó la tutela en mención[55].

- Sentencia proferida el 22 de septiembre de 1998 por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, por medio de la cual se resolvió revocar la decisión de primera instancia – Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, – y se dispuso tutelar el derecho al debido proceso del señor Luis Felipe Parra Marín "*y en consecuencia [se] ordenó al INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE, que dentro de los cuarenta y*

[52] Folios 22 al 27 del cuaderno de pruebas No. 1.
[53] Folios 28 al 30, 102 del cuaderno de pruebas No. 1.
[54] Folios 181 al 197 del cuaderno de pruebas No. 3.
[55] Folios 57 al 62, 114 al 123, 168 al 174 cuaderno de pruebas No. 3.

ocho (48) horas siguientes a la notificación que reciba de esta decisión, de trámite y resuelva, en la forma que legalmente corresponda, los recursos interpuestos por Luis Felipe Parra Marín contra las resoluciones Nos. 00364 y 00419…"[56].

- Resolución No. 00545 proferida por la Directora del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte el 28 de septiembre de 1998, mediante la cual se decidió "*confirmar en todas sus partes la Resolución No. 00364 del 10 de junio de 1998, así como la Resolución No. 00419 del 22 de julio de 1998, por la cual se declaró la caducidad administrativa del contrato de arrendamiento No. 427 de 1989…"*[57].

- Comunicaciones cruzadas entre los hoy demandantes y el Director del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte[58].

- Otros documentos, tales como fotos del inmueble, sin que se observe en las mismas identificación alguna, autor o fecha de la captura de la imagen, de lo que al parecer constituye el inmueble objeto del contrato de arrendamiento No. 427/89; memorandos elaborados por el Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Distrital para la Recreación y Deporte de Bogotá; comunicaciones de la Alcaldía Local Trece de Teusaquillo de Bogotá y escritos contentivos de los recursos interpuestos en contra de las resoluciones demandadas[59].

- Conceptos jurídicos con destino al Fondo de Inmuebles Nacionales y al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, en este último concepto se examinó la competencia de los Alcaldes Locales para restituir los bienes inmuebles[60].

---

[56] Folios 67 al 78 del cuaderno de pruebas No. 3.
[57] Folios 31 al 37 del cuaderno de pruebas No. 1.
[58] Folios 38 al 54 del cuaderno de pruebas No. 1. Folios 106 al 107, 210 del cuaderno No. 3.
[59] Folios 74 al 79, 143 al 152, 166 al 167, 169 al 171, 179 al 181, 237 y 238, 254 al 274 del cuaderno de pruebas No. 1. Folios 27 al 39 del cuaderno de pruebas No. 2. Folios 1 al 9, 51 al 56, 64 al 66, 97 al 106, 124 al 135, 161 al 167, 207 al 209, 218 y 219 del cuaderno de pruebas No. 3.
[60] Folios 172 al 174 del cuaderno de pruebas No. 1. Folios 10 al 15 del cuaderno de pruebas No. 3.

- Documentos relacionados con la diligencia de restitución del inmueble ubicado "*en la Avenida 63 con la Transversal 48 de Bogotá*", llevada a cabo por la Alcaldía Local Trece de Teusaquillo de Bogotá el 14 de septiembre de 1998[61].

- Comunicación enviada el 10 de septiembre de 1998 al Alcalde Local Trece de Teusaquillo de Bogotá, mediante la cual el señor Luis Felipe Parra Marín en calidad de hijo del finado Felipe Antonio Parra Alvarado – arrendatario -, le solicitó abstenerse de llevar el desalojó ordenado en las Resoluciones Nos. 00364 y 00419 con fundamento en las siguientes razones[62]:

> "*(…)*
>
> 1. *Las resoluciones citadas en la referencia en síntesis decretan la caducidad del Contrato No. 427/89…*
>
> 2. *El contrato 427/89 materia de las Resoluciones además de encontrarse vencido fue sustituido, reemplazado por el Contrato 429/92, conforme aparece en la fotocopia que anexo al presente escrito.*
>
> 3. *El contrato 429/92 es el que actualmente rige para ocupar legalmente el inmueble ubicado en la intersección de la Avenida 63 con Transversal 48 de esta ciudad…*
>
> 4. *El contrato 429/92 se encuentra vigente, es posterior al 427/89, no ha sido declarado legalmente terminado, ni es materia de las resoluciones atacadas.*
>
> *(…)*".

- Respuesta del Alcalde Local Trece de Teusaquillo de Bogotá a la anterior comunicación, en la cual le informó que dicho Despacho "*no tiene*

[61] Folios 59 al 66, 80 al 87, 103 al 109, 135 al 142, 153 al 165, 187 al 236, 243 al 254 del cuaderno de pruebas No. 1. Folios 80 al 94 del cuaderno de pruebas No. 3.
[62] Folios 175 al 179 del cuaderno de pruebas No. 1.

competencia, para analizar la legalidad o no de la declaratoria de caducidad, pues es claro que en nuestra competencia se limita a ejecutar las decisiones de las autoridades distritales…"[63].

- Recibos de pagos efectuados a la Tesorería Distrital y consignaciones a los Bancos Caja Agraria y Popular por concepto de cánones de arrendamiento del "*inmueble de propiedad Distrital ubicado en la Avenida 63 con Transversal 48 (ASADERO EL MOTORISTA)*"[64].

5.2. Testimoniales.

Obran en el expediente las declaraciones de Raúl Castellanos Páez, Juan Carlos Fernández, Manuel Darío Galindo Duque, Carid Parra Cordobés y Jesús Hernán Lozano Bernal, testimonios pedidos por la parte actora, relacionados, entre otras cosas, con el padecimiento de los demandantes por causa de la restitución del inmueble objeto de arrendamiento[65].

5.3. Dictamen Pericial.

Obra dictamen pericial solicitado por la parte demandante en el proceso No. 19982321 con el fin de determinar "*los perjuicios de índole económica que sufrió el demandante por la clausura del establecimiento de comercio denominado ASADERO EL MOTORISTA y la destrucción de los bienes muebles y mejoras efectuadas en el inmueble*[66].

La prueba pericial fue objetada por el Instituto para la Recreación y el Deporte, objeción que corresponde a la Sala examinar a continuación, toda vez que el

---

[63] Folio 182 del cuaderno de pruebas No. 1.
[64] Folios 67 al 73, 275 al 294, 411 al 460, 480 al 502 del cuaderno de pruebas No. 1. Folios 43 al 100 del cuaderno de pruebas No. 2.
[65] Folios 106 al 112, 174 al 177 del cuaderno de pruebas No. 2.
[66] Cuaderno contentivo del Dictamen Pericial.

Tribunal *a quo* no efectuó pronunciamiento alguno respecto de la aludida objeción[67].

5.3.1. De la objeción.

Sea lo primero decir que la finalidad del experticio como medio probatorio es la de verificar hechos que interesan al proceso y requieren especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos (artículo 233 del Código de Procedimiento Civil).
De conformidad con el numeral 5° del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, cualquiera de las partes de un proceso judicial –también ambas partes- puede hacer manifiesto su desacuerdo con el trabajo del experto y señalar los motivos por los cuales considera que el dictamen se equivocó de manera grave, según los dictados del numeral 4 del mismo artículo.

Se precisa que para que se configure el "*error grave*" en el dictamen pericial se requiere de la existencia de una equivocación en materia grave por parte de los peritos, vale decir una falla o dislate que tenga entidad suficiente para llevarlos a conclusiones igualmente equivocadas, tal y como lo exigen los numerales 4° y 5° del artículo 238 del C. de P. C.

Sobre el particular, la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado *in extenso* lo que se transcribe a continuación:

> *"De todas formas, además de la libertad, de la soberanía, de la facultad y de la obligación que asisten al juez al momento de valorar el mérito probatorio de cada uno de los apartados de un dictamen pericial, ha de tenerse en cuenta, igualmente, que las partes pueden desempeñar un rol activo y determinante en la formación del convencimiento del fallador en torno al mérito probatorio de la pericia. Tal es el sentido de la regulación efectuada en el Código de Procedimiento Civil, especialmente en su artículo 238, con el fin de disciplinar la contradicción del dictamen pericial, pues se concede a*

[67] Folios 202 al 204 del cuaderno No. 1.

las partes el derecho de objetarlo por error grave[68] y se señalan la oportunidad, los requisitos y las exigencias de dicha objeción, en particular, las de precisar, individualizar o concretar el yerro, indicando en qué consiste, de qué apartados o componentes de la peritación se predica, cuál es su gravedad e incidencia en las conclusiones y qué pruebas se estiman pertinentes para su demostración en defecto de su ostensibilidad.

Así las cosas, constituye presupuesto imprescindible de la objeción al dictamen pericial la existencia objetiva de un yerro fáctico de tal magnitud que '(...) si no hubiera sido por tal error, el dictamen no hubiera sido el mismo (...)'[69], al punto de alterar de manera esencial, fundamental o determinante la realidad y, por consiguiente, suscitar en forma grotesca una falsa creencia que resulta significativa y relevante en las conclusiones a las cuales arriban los expertos. Esas críticas o divergencias con los estudios, análisis, experimentos y conclusiones de la pericia o la diversidad de criterios u opiniones a propósito de su contenido, son aspectos que han de ser considerados por el juzgador en su función de valoración del dictamen pericial —y de los restantes medios de convicción—y será el juez, por tanto, quien determine si los eventuales yerros o imprecisiones resultan trascendentes respecto del fondo de la decisión. En relación con este extremo, la jurisprudencia de Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha indicado:

«... si se objeta un dictamen por error grave, los correspondientes reparos deben poner al descubierto que el peritazgo tiene bases equivocadas de tal entidad o magnitud que imponen como consecuencia necesaria la repetición de la diligencia con intervención de otros peritos ... (G.J. t. LII, pág. 306) pues lo que caracteriza desaciertos de ese linaje y permite diferenciarlos de otros defectos imputables a un peritaje, '...es el hecho de cambiar las cualidades propias del objeto examinado, o sus atributos, por otras que no tiene; o tomar como objeto de observación y estudio una cosa fundamentalmente distinta de la que es materia del dictamen, pues apreciando equivocadamente el objeto, necesariamente serán erróneos los conceptos que se den y falsas las conclusiones que de ellos se deriven...", de donde resulta a todas luces evidente que las

[68] Nota original de la sentencia citada: El error consiste en la disparidad, discordancia, disconformidad, divergencia o discrepancia entre el concepto, el juicio, la idea y la realidad o verdad y es grave cuando por su inteligencia se altera de manera prístina y grotesca la cualidad, esencia o sustancia del objeto analizado, sus fundamentos o conclusiones, de suerte que resulta menester, a efectos de que proceda su declaración, que concurran en él las características de verosimilitud, recognocibilidad e incidencia en el contenido o resultado de la pericia.
[69] Nota original de la sentencia citada: Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, Auto 25 de septiembre de 1939.

> *tachas por error grave a las que se refiere el numeral 1° del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil '... no pueden hacerse consistir en las apreciaciones, inferencias, juicios o deducciones que los expertos saquen, una vez considerada recta y cabalmente la cosa examinada. Cuando la tacha por error grave se proyecta sobre el proceso intelectivo del perito, para refutar simplemente sus razonamientos y sus conclusiones, no se está interpretando ni aplicando correctamente la norma legal y por lo mismo es inadmisible para el juzgador, que al considerarla entraría en un balance o contraposición de un criterio a otro criterio, de un razonamiento a otro razonamiento, de una tesis a otra, proceso que inevitablemente lo llevaría a prejuzgar sobre las cuestiones de fondo que ha de examinar únicamente en la decisión definitiva ...' (G. J. tomo LXXXV, pág. 604)* [70]"[71].

En el presente asunto, la prueba pericial que se practicó fue solicitada por la parte actora, con el propósito de que los peritos establecieran los perjuicios económicos que habría sufrido el demandante por el cierre del establecimiento de comercio denominado "*ASADERO EL MOTORISTA*", por la destrucción de los bienes muebles y por las mejoras efectuadas en el inmueble y determinaran sobre los siguientes aspectos:

> "*1° Que mejoras tenía el demandante en el predio materia de restitución?*
>
> *2° Cual es el valor de las mejoras e inversiones que tenía el demandante en el predio arrendado?*
>
> *3° Que ingresos dejó de percibir el demandado (sic), desde la fecha de Restitución del inmueble, hasta la fecha del fallo o pronunciamiento definitivo por parte de la justicia Contenciosa Administrativa?*
>
> *4° Cual fue la pérdida o detrimento que sufrió el buen nombre, fama 'Good Will o aviamento' del establecimiento de comercio*

---

[70] Nota original de la sentencia citada: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de septiembre 8 de 1993. Expediente 3446.

[71] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2.007); Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación No.: 250002326000199901954 01; Expediente No. 25.177; en idéntico sentido puede verse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de marzo veintiséis (26) de dos mil nueve (2009); Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación: 25000232600019840208 9 – 01 (31.748).

denominado ASADERO EL MOTORISTA".

La prueba fue decretada por el Tribunal *a quo* a través del auto del 21 de noviembre de 2000[72] y, mediante proveído del 27 de septiembre de 2001[73], se corrió de ella traslado común a las partes, término dentro del cual la parte demandada objetó el referido dictamen[74], con fundamento en los planteamientos que se resumen a continuación:

Sostuvo que la Administración no tiene la obligación de pagar suma alguna por las supuestas mejoras y reformas que – sin autorización de ésta – hubiese realizado el arrendatario en el inmueble objeto del contrato de arrendamiento.

Así mismo, señaló que no era claro el valor que arrojaron los peritos por concepto de los "*ingresos dejados de percibir [por el arrendatario] con base en las ventas mensuales y utilidades anuales*".

En cuanto a la suma fijada por los peritos relacionada con la pérdida del Good Will del asadero el Motorista, afirmó que no hay lugar a reconocer esa suma de dinero, por cuanto "*lo único que pretendió el Instituto demandado, fue la restitución del inmueble de uso público, más no continuar con explotación comercial alguna y menos aun utilizando el Good Will del Asadero en su propio beneficio*".

Adicionalmente, manifestó que la diligencia de restitución del inmueble arrendado fue adelantada por el Alcalde Local de Teusaquillo, "*por lo que no se compadece que sea el Instituto quien deba responder por posibles daños causados a los bienes muebles de que hablan los peritos*".

En el presente caso, comoquiera que el Tribunal *a quo* no efectuó pronunciamiento alguno respecto de la objeción formulada por la entidad demandada, la Sala se ocupará de resolverla.

---

[72] Folios 99 al 101 del cuaderno No. 1.
[73] Folio 200 del cuaderno No. 1.
[74] Folios 202 al 204 del cuaderno No. 1.

Sobre el particular, se observa que los planteamientos formulados en la objeción versan sobre la solidez y coherencia de los elementos valorados, así como sobre las apreciaciones, injerencias, juicios y deducciones a las que arribaron los peritos en la prueba pericial, de ahí que sea razonable concluir que los reparos expuestos por la entidad demandada no revisten las características que de la tacha por error grave prevé el Código de Procedimiento Civil, en tanto que no se evidencia - *de lo expuesto por la entidad demandada* - que el dictamen esté elaborado sobre bases erróneas de tal magnitud que conduzcan a conclusiones equivocadas sobre el objeto analizado en la pericia.

Así las cosas, se dispondrá en la parte resolutiva del presente pronunciamiento declarar infundada la objeción formulada en contra del dictamen pericial practicado dentro del presente asunto.

6. Caso concreto.

La parte actora solicitó en la demanda que se declare la nulidad de la Resolución No. 00364 proferida el 10 de junio de 1998 por la Directora del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, por medio de la cual se declaró la caducidad del contrato de arrendamiento No. 427/89 y de la Resolución No. 00419 del 22 de julio de 1989, a través de la cual se rechazó por improcedente el recurso interpuesto en contra de la primera.

Así mismo, pidió textualmente que se declare la nulidad de la "*última providencia que resolvió el recurso de reposición confirmándose la anterior*", la cual en este caso correspondería a la Resolución No. 00545 de fecha 28 de septiembre de 1998, mediante la cual se resolvió confirmar las resoluciones antes citadas.

Resulta necesario precisar que el fallo de primera instancia fue impugnado únicamente por la parte actora, razón por la cual, la Sala en su condición de juez de segunda instancia se limitará a realizar el estudio de los puntos específicos relacionados en el recurso formulado[75].

La parte actora restringió los motivos de apelación a los cargos que procede la Sala a examinar a continuación, así:

7. Competencia temporal de la Administración para declarar la caducidad del contrato de arrendamiento.

La caducidad administrativa de los contratos estatales es una potestad exorbitante que deviene de los artículos 60 y siguientes del Decreto-ley 222 de 1983[76], cuyo ejercicio conlleva la terminación anticipada de la relación contractual, sin derecho a que el contratista respectivo pueda percibir indemnización; consecuencialmente, le genera a éste inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales; tal declaratoria resulta constitutiva de siniestro de incumplimiento, el cual es necesario para hacer efectivas las garantías respectivas y da lugar a la imposición y ejecución de la cláusula penal pecuniaria, si ésta fuere pactada en el respectivo contrato.

---

[75] "*Al respecto, conviene recordar que a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial – en este caso la que contiene una sentencia –, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con las propias consideraciones del recurrente, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia.*
En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo". Sentencia proferida el 29 de mayo de 2014 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Rad. No. 27721.

[76] **Artículo 60. De las cláusulas que forzosamente deben contener los contratos**. Salvo disposición en contrario, en todo contrato se estipularán las cláusulas propias o usuales conforme a su naturaleza y, además, las relativas a caducidad administrativa; sujeción de la cuantía y pagos a las apropiaciones presupuestales; garantías; multas; penal pecuniaria y renuncia a reclamación diplomática cuando a ello hubiere lugar. Así mismo en los contratos administrativos y en los de derecho privado de la administración en que se pacte la caducidad, se incluirán como cláusulas obligatorias los principios previstos en el título IV de este estatuto...".

La controversia que dio origen al presente proceso tuvo su génesis en la declaratoria de caducidad del contrato de arrendamiento No. 427 que fue suscrito entre la Ministra de Obras Públicas y Transporte - en representación del Fondo de Inmuebles Nacionales - y el señor Felipe Antonio Parra Alvarado, el 24 de agosto de 1998, por tanto, al mencionado negocio jurídico le son aplicables las disposiciones previstas en el Decreto-ley 222 de 1983, norma que en su artículo 61 prevé la obligación de pactar la caducidad en todos "*los contratos que no fueren de compraventa de bienes muebles o de empréstito*", así como tampoco sería de forzosa estipulación en los contratos interadministrativos[77].

En ese orden de ideas, es claro que en los contratos de arrendamiento que hubiese celebrado una entidad pública, en vigencia del Decreto-ley 222 de 1983, no sólo era posible pactar la caducidad, sino que, además, era de forzada estipulación su inclusión en el contrato.

Ahora, en cuanto a la competencia temporal[78] para declarar la caducidad, de acuerdo con la posición actual acogida por la Sección Tercera de esta Corporación, la declaración de caducidad de un contrato tiene como límite temporal para su ejercicio el plazo de ejecución estipulado, por ende, fenecido éste, la respectiva entidad pública contratante pierde la competencia *ratione temporis* para declararla[79].

---

[77] **Artículo 61. De la obligación de pactar la caducidad**. "*La caducidad será de forzosa estipulación en los contratos que no fueren de compraventa de bienes muebles o de empréstito. No será obligatoria en los contratos interadministrativos.*
En la cláusula respectiva deberán señalarse claramente los motivos que den lugar a la declaratoria de caducidad".

[78] La Corporación en reiterados pronunciamientos ha señalado que la incompetencia temporal se erige en la más grave ilegalidad, razón que impone al juez adelantar, oficiosamente, el examen del punto. Al respecto ver la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de agosto de 2007. Exp. 15.324. M.P. Mauricio Fajardo Gómez y la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, de fecha 29 de mayo de 2014. Exp. 27.721.

[79] Ver sentencia proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 20 de noviembre de 2008, dentro del proceso radicado bajo el número interno 17.031y la sentencia proferida el 23 de junio de 2013, por la Subsección A, Sección Tercera del Consejo de Estado. Rad. No. 24.559.

Sobre ese particular, se pronunció la Sala Plena de la Sección Tercera el 12 de julio de 2012[80] en los términos que se transcriben a continuación, dada la pertinencia en el tema del cual se ocupa la Sala en esta oportunidad:

> "(…)
>
> *14.8 En ese orden de ideas, la Sala concluye que las entidades estatales no deben esperar a que se venza el plazo de ejecución del contrato para comprobar si hubo un incumplimiento total del mismo y decretar la caducidad; todo lo contrario: las normas que consagran la facultad de declarar la caducidad exigen que el plazo no haya expirado para declararla, puesto que el incumplimiento que esas normas requieren para decretar la caducidad es el de las obligaciones que se deben ir cumpliendo continuamente para llegar al cumplimiento del contrato en su totalidad. Así, en la medida en que se acredite el incumplimiento de obligaciones que son fundamentales para la realización del objeto contratado, la entidad estatal, con un proceder diligente, advertirá que la prestación principal, el objeto del contrato, no será satisfecho dentro del plazo de ejecución y, por tal motivo, decretará la caducidad.*
>
> *14.9 De tal forma, al tenor de las normas que tipifican la caducidad, de acuerdo con los criterios de interpretación gramatical y teleológico –que aquí claramente coinciden–, constituye un requisito legal para declarar la caducidad del contrato que el plazo de ejecución correspondiente no haya expirado, puesto que si ya expiró sin que el contrato se ejecutara, la declaratoria de caducidad no lograría satisfacer uno de los propósitos principales de la norma, cual es permitir, en los términos del artículo 18 de la Ley 80, que 'la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista…' y conjure, de esta forma, la amenaza que se cierne sobre el interés general, representado en la debida ejecución del objeto contratado.*
>
> *14.10 Como argumento final, el bien jurídico que se ampara, esto es, la ejecución del objeto contratado, no se puede proteger mediante la declaratoria de caducidad cuando el plazo para la ejecución del contrato –pactado originariamente en el contrato o en la adición u otrosí que para el respecto se suscriba– haya expirado. Si bien es cierto que en ocasiones el contratista ejecuta obras pactadas después de expirado el plazo, incluso con la*

[80] Sentencia del 12 de julio de 2012, Exp. No. 15.024.

> *aquiescencia de la entidad, tal comportamiento no genera jurídicamente extensión alguna del plazo de ejecución, puesto que un contrato que es solemne por prescripción legal*[81] *–como el contrato estatal y dentro de este, por supuesto, la cláusula que establece el plazo de ejecución–, solo se puede modificar a través de un acuerdo o convención que se ajuste a las mismas formalidades requeridas para la creación del contrato originario, dado que la convención modificatoria está tomando el lugar del contrato originario y la solemnidad que se predica legalmente de éste, se exige para reconocer existencia, validez y eficacia a la convención que lo modifica*[82]."

Revisado el expediente, encuentra la Sala acreditados los siguientes hechos:

En el caso *sub judice* está probado que el 24 de agosto de 1989 entre el Fondo de Inmuebles Nacionales y el señor Felipe Antonio Parra Alvarado se celebró el contrato de arrendamiento No. 427, cuyo objeto consistió en el arrendamiento de "*un lote de terreno ubicado en la intersección de la Avenida 63 con Transversal 48 de la ciudad de Bogotá, con un área de 2.721.57 M2*".

En la cláusula décima quinta estipularon las partes la facultad exorbitante de caducidad administrativa en los siguientes términos:

> *"CLAUSULA DECIMA QUINTA: CADUCIDAD – EL ARRENDADOR podrá declarar la caducidad administrativa del presente contrato por medio de Resolución motivada en los siguientes casos…".*

En la cláusula cuarta se acordó como precio total del contrato la suma de setecientos veinte mil pesos ($720.000) y un canon mensual de sesenta mil pesos ($60.000).

---

[81] Nota original de la sentencia en cita: "*Artículo 39.- De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad. (…)*" "*Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito*."

[82] Nota original de la sentencia en cita: El artículo 1602 del Código Civil, claramente consagra esta regla al señalar que: "*[T]odo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales*", de suerte que el consentimiento mutuo para modificar o adicionar esa ley particular que es el contrato debe corresponder a las condiciones legales, por ende a las solemnidades, que se exigían para la creación del vínculo jurídico originario. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de febrero de 2010, expediente n.° 15596, C.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez.

Así mismo, las partes pactaron – en la cláusula cuarta – un plazo de duración de treinta y seis (36) meses contados a partir de la fecha de su perfeccionamiento, lo que tendría lugar a partir de la fecha de aprobación de la garantía de cumplimiento del contrato, pago de multas y demás sanciones.

Encuentra la Sala demostrado que el 26 de octubre de 1992, el Director del Fondo de Inmuebles Nacionales elaboró la Minuta técnica No. 083 - suscrita únicamente por él -, la cual contenía las bases sobre las cuales presuntamente se haría un nuevo contrato que reemplazaría el No. 427 de 1989, pero del que no existe prueba de su celebración.

Igualmente está probado que el 19 de octubre de 1993[83], el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Fondo de Inmuebles Nacionales – en liquidación - cedieron el contrato de arrendamiento No. 427/89 junto con el predio objeto del mismo, al Distrito Capital de Bogotá y a la Procuraduría de Bienes del Distrito, cesión que, a su vez, fue notificada al arrendatario – Felipe Antonio Parra Alvarado - y aceptada por él.

Se demostró también que el 19 de octubre de 1993, se suscribió el Acta denominada de "*ENTREGA Y RECIBO DEL PARQUE 'SIMON BOLIVAR' DE LA CIUDAD DE SANTA FE DE BOGOTA Y CESION DE UNOS CONTRATOS AL DISTRITO*", por parte del Ministro de Obras Públicas y Transporte, por el Liquidador del Fondo de Inmuebles Nacionales – quienes entregaban – y, por el Alcalde de Bogotá, la Procuradora de Bienes del Distrito y por el Director del Instituto para la Recreación y el Deporte – quienes recibían -.

Encuentra la Sala que en el Acta en mención de dejó constancia de manera expresa de que el contrato de arrendamiento No. 427/89 venció el dos (2) de octubre de 1992 y que "*el Parque que por la presente acta se transfiere al Distrito Capital, se entrega así mismo, al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte para su administración y manejo*".

---

[83] A folio 58 del cuaderno de pruebas No. 1, se encuentra la cesión del contrato de arrendamiento No. 427/89 y la aceptación por parte del arrendatario.

Se acreditó en el proceso que, mediante la Resolución No. 00364 del 10 de junio de 1998 la Directora Distrital para la Recreación y el Deporte declaró la caducidad administrativa del contrato de arrendamiento No. 427/89 y ordenó hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato; que a través de la Resolución No. 00419 del 22 de julio de 1998 se rechazaron los recursos de reposición y en subsidio de apelación interpuestos en contra de la anterior resolución y que, por último, mediante la Resolución No. 00545 del 28 de septiembre de 1998, se confirmaron las antes mencionadas resoluciones.

Así pues, de conformidad con los hechos probados en el proceso a los que acaba de hacer referencia la Sala, se observa que el contrato de arrendamiento No. 427/89 venció el 2 de octubre de 1992, puesto que, si bien echa de menos la Sala la póliza que habría amparado - entre otras cosas - el cumplimiento del contrato y a partir de la cual sería posible tener certeza de la fecha de perfeccionamiento del mismo, con la información que se desprende del documento denominado "*ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEL PARQUE 'SIMON BOLIVAR'…*" y que coincide con lo dicho por el Instituto para la Recreación y el Deporte en la contestación de la demanda, aspecto que no fue controvertido a lo largo del proceso, es posible concluir que el contrato feneció en la fecha antes anotada, esto es el dos (2) de octubre de 1992.

Ahora bien, en el caso que ahora examina, encuentra la Sala que, tal como se indicó al inició de éste acápite, la Administración tiene un límite temporal para declarar la caducidad del contrato, esto es antes del vencimiento del plazo contractual.

En ese contexto, comoquiera que en el presente asunto, tal como se dejó visto, el plazo del contrato de arrendamiento No. 427 feneció el dos (2) de octubre de 1992 y, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte declaró la caducidad del contrato en mención el 10 de junio de 1998 – fecha de expedición de la Resolución No. 00364 -, resulta del caso concluir que la entidad pública demandada carecía de competencia para expedir las resoluciones

demandadas, puesto que las profirió con posterioridad a la fecha de vencimiento del contrato.

Aunado a lo anterior, considera oportuno la Sala destacar que el Decreto-ley 222 de 1983 en su artículo 58 consagró de manera expresa la prohibición de pactar prórrogas automáticas, con el fin de evitar que las partes de los contratos de derecho público pudieran convenir estipulaciones para evitar que sus contratos terminaran y lograr así perpetuarlos en el tiempo, de modo que por el hecho de que se mantenga la tenencia del bien por parte del arrendatario y que éste continúe cancelando los correspondientes cánones de arrendamiento con posterioridad a la terminación del plazo contractual, no puede entenderse prorrogado o renovado el contrato, por cuanto, en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983 se encontraban prohibidas las prórrogas automáticas.

Así las cosas, la Sala procederá a declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 00364 del 10 de junio de 1998, 00419 del 22 de julio y 00545 del 28 de septiembre de la misma anualidad, por medio de las cuales se declaró la caducidad del contrato de arrendamiento No. 427/89.

Igualmente, la Sala se abstendrá de examinar los demás cargos de nulidad formulados por la parte actora en contra de la resolución demandada, toda vez que declarará su nulidad por el vicio de incompetencia temporal.

8. Perjuicios.

La parte actora solicitó el reconocimiento de los perjuicios morales y materiales causados por "*la restitución del inmueble arrendado, según diligencia efectuada el día 14 de septiembre de 1998, por la Alcaldía Local de Teusaquillo*".

En cuanto a esta pretensión se refiere observa la Sala que el contrato de arrendamiento No. 427/89 por cuya causa se demandó, venció el dos (2) de

octubre de 1992, fecha en la cual surgió la obligación para el arrendatario de restituir el inmueble arrendado – cláusulas décima primera y décima tercera – y para el arrendador de recibirlo, de tal modo que la detentación del inmueble por parte del arrendatario o de sus herederos quedó sin título jurídico desde el 2 de octubre de 1992, razón por la cual no habrá lugar a reconocer perjuicios a favor de los demandantes por fuerza de la diligencia de restitución del inmueble que se llevó a cabo seis (6) años después de vencido el plazo contractual, la cual, por lo demás, no puede suponer como su fuente el contrato de arrendamiento No. 427/89.

Al respecto, observa la Sala que la mencionada pretensión de manera alguna encuentra sustento en el contrato de arrendamiento No. 427/89, toda vez que para la fecha en la cual se adelantó la diligencia de restitución y de la cual se habrían derivado los perjuicios que reclama el hoy demandante, el plazo del contrato se encontraba vencido.

Así pues, comoquiera que el hecho con fundamento en el cual la parte actora construyó la pretensión indemnizatoria, se desarrolló con posterioridad a la culminación del contrato de arrendamiento No. 427/89, no puede entenderse sujeto a él y, por tanto, la pretensión que de tal evento se desprende no encuentra sustento en el contrato que la parte demandante supone como su fuente, así como tampoco puede entenderse surgida de una "*prórroga automática*" de aquel, toda vez que, como se dijo, en vigencia del Decreto-ley 222 de 1983 se encontraban prohibidas las prórrogas automáticas.

Así las cosas, la Sala negará la pretensión indemnizatoria a la que acaba de hacerse referencia.

La misma reflexión resulta aplicable a la reclamación formulada por el actor consistente en la devolución de "*los cánones de arrendamiento no causados y pagados en exceso*" a la Administración.

Al respecto encuentra la Sala que en el expediente obran unos recibos de pago y consignaciones por concepto de cánones de arrendamiento del "*inmueble de propiedad Distrital ubicado en la Avda 63 Trv 48*", no obstante dichos pagos y consignaciones son de fecha posterior a la de vencimiento del plazo del contrato de arrendamiento No. 427/89, de ahí que no resulte posible acceder a la petición del actor, puesto que esos pagos se efectuaron por fuera del plazo contractual y en ese sentido no habrá lugar siquiera a verificar si el arrendatario pago, o no, en exceso.

Igualmente, resulta oportuno precisar que en este caso no existe probanza alguna que demuestre que la entidad demandada constriñó o impuso a la arrendatario al pago del cánones de arrendamiento después de vencido el plazo contractual; tampoco aparece rastro probatorio que indique que se trata de aquellos casos en los que está envuelta la protección al derecho a la salud o la urgencia manifiesta con las condiciones que se exige para que se configure y se dé aplicación de la teoría del enriquecimiento sin justa causa[84],

---

[84] Sobre ese particular, el del enriquecimiento sin causa por efecto de prestaciones no originadas en el contrato estatal la Sección Tercera del Consejo de Estado en reciente sentencia de unificación de jurisprudencia precisó la procedencia del *actio de in rem verso* en los siguientes términos:
"(…)
12.2. Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.
Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes:
a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.
b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.
c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993.

por lo que no será procedente tampoco ordenar la devolución de los cánones de arrendamiento con fundamento en esa circunstancia.
De otra parte, el actor también solicitó que se le reconozca los perjuicios materiales y morales causados como consecuencia de la declaratoria de caducidad del contrato.

En cuanto a los perjuicios morales se refiere encuentra la Sala que no hay lugar a reconocer suma alguna por ese concepto, en tanto que en el expediente únicamente obran unas declaraciones que dan cuenta del padecimiento de los demandantes como consecuencia de la restitución y desalojo del inmueble objeto de arrendamiento, diligencia que ocurrió el 14 de septiembre de 1998, fecha en la cual ya había fenecido el contrato por cuya causa se demanda y había surgido - de tiempo atrás - la obligación para el arrendatario de restituir el inmueble arrendado, tal como viene de verse.

En relación con los perjuicios materiales tampoco encuentra la Sala prueba en el expediente que permita tener por acreditado la ocurrencia de éstos. Al respecto, ha de precisarse que si bien obra en el expediente un dictamen pericial encuentra la Sala que la prueba pericial no lleva al convencimiento del juez sobre la veracidad de las conclusiones a las que llega por las siguientes razones[85]:

Nótese cómo en el dictamen y en cuanto al cálculo de las mejoras e inversiones que habría efectuado el arrendatario en el inmueble objeto del contrato de arrendamiento, las únicas prueba a la que hicieron alusión los

---

12.3. El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la actio in rem verso, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

[85] El artículo 241 del Código de Procedimiento Civil señala que al valorar o apreciar el juez el dictamen de los peritos, el juez tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso. Con esto se quiere significar que el juez es autónomo para valorar el dictamen y verificar la lógica de sus fundamentos y resultados, toda vez que el perito es un auxiliar de la justicia, pero él no la imparte ni la administra, de manera que el juez no está obligado a aceptar ciegamente las conclusiones de los peritos.

peritos como base de sus apreciaciones fueron unas fotos y unas cuentas de cobro por concepto de unos supuestos "*trabajos realizados en el Asadero 'El Motorista'*" durante el transcurso de los años 1993 a 1998.

En relación con las fotografías resulta oportuno señalar que éstas carecen de mérito probatorio, por cuanto sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las cuales no es posible determinar su origen, ni el lugar, ni la época en que fueron tomadas, de ahí que a partir de ellos no se puede derivar certeza sobre las supuestas mejoras e inversiones que se realizaron en el inmueble.

Así mismo, encuentra la Sala que a partir de las cuentas de cobro que reposan junto con el dictamen pericial no es posible verificar los gastos en que habría incurrido el arrendatario por fuerza de las mejoras e inversiones, puesto que no hay forma de saber si en efecto el arrendatario incurrió, o no, en esos gastos y si se efectuaron los pagos de las cuentas a las que acaba de hacerse referencia.

Igualmente se observa que si bien es cierto que las mencionadas cuentas de cobro dan fe de unos trabajos realizados en el "*Asadero el Motorista*", no lo es menos que éstos se habrían llevado a cabo con posterioridad al vencimiento del contrato de arrendamiento No. 427/89, motivo por el cual tampoco habría lugar a reconocer suma alguna por esos conceptos, puesto que los trabajos ya no tendrían como fuente el contrato por cuya causa se demanda.

En cuanto a los ingresos que habría dejado de percibir el demandante desde la fecha de restitución del inmueble y que los peritos fijaron en un valor de ciento treinta millones de pesos ($130'000.000) anuales, reitera la Sala lo dicho anteriormente, esto es que el contrato de arrendamiento No. 427/89 por cuya causa se demandó, venció el dos (2) de octubre de 1992, fecha en la cual surgió la obligación para el arrendatario de restituir el inmueble arrendado, de tal modo que la detentación del inmueble por parte del arrendatario o de sus herederos quedó sin título jurídico desde el 2 de octubre de 1992, de ahí que era obligación del arrendatario al vencimiento del plazo del contrato restituir el

inmueble y no puede pretender ahora reclamar un perjuicio por fuerza de esa circunstancia.

Por último y en relación con "*la pérdida, detrimento que sufrió el buen nombre, fama 'GOOD WILL o avitamento' del establecimiento de Comercio denominado ASADERO EL MOTORISTA*" y demás aspectos examinados en el dictamen pericial, encuentra la Sala que la prueba pericial se encuentra sustentada en meras afirmaciones de los peritos, carentes de explicación de los fundamentos que permitieron establecer esos valores y sin que se allegaran los soportes necesarios que los llevaron a esa conclusión, afirmaciones que, por lo demás, corresponden únicamente a cifras suministradas por la parte demandante, por lo que, bajo esas circunstancias, la prueba pericial no pueda conducir al convencimiento sobre la veracidad de las conclusiones a las que llega.

En ese orden de ideas, encuentra la Sala que no hay lugar a condenar al pago de perjuicios, toda vez que no existen pruebas que permitan tener por acreditada su existencia.

9. Condena en costas.

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, debido a que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

FALLA

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 11 de mayo de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, y en su lugar se dispone:

- ***DECLARAR*** *la nulidad de las Resoluciones Nos. 00364 del 10 de junio de 1998, 00419 del 22 de julio de 1998 y 00545 del 28 de septiembre del mismo año, proferidas por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.*

- ***NEGAR*** *las demás pretensiones de la demanda.*

SEGUNDO.- Sin condena en costas.

TERCERO.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON **CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**