**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Competencia del Consejo de Estado - Procedencia**

De conformidad con el artículo 149 – numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación es competente para conocer, entre otros asuntos, de los referentes a la … nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional. La controversia suscitada en el presente proceso recae sobre un acto administrativo expedido en ejercicio de la actividad contractual del Estado y que fue proferido por una autoridad del orden nacional, esto es, la Dirección Nacional de Estupefacientes. Por lo tanto, a la luz de la norma referida, se concluye que la competencia para conocer del asunto sub lite, recae sobre esta Colegiatura. Asimismo, es del caso establecer que este Despacho es competente para resolver la solicitud de suspensión provisional

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Regulación normativa**

La medida cautelar de la suspensión provisional está consagrada en el artículo 238 de la Constitución Política y encuentra hoy su regulación legal en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyo artículo 231 establece que esta figura procede cuando se advierta que el acto infringe los postulados legales invocados en la demanda o en la respectiva solicitud.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Supuestos**

Los presupuestos de la suspensión provisional se concretan en los siguientes: i) la solicitud previa del demandante, ii) que la violación de las normas superiores se evidencie al confrontar el acto demandado con los preceptos invocados, o al examinar las pruebas allegadas por la parte interesada en la petición de suspensión provisional, y, iii) entratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que el actor acredite -al menos con prueba sumaria- el perjuicio alegado en la demanda. (…) la suspensión provisional está instituida para evitar que los actos no ajustados al ordenamiento jurídico surtan efectos mientras se decide de fondo su legalidad en el proceso judicial respectivo. Así, la finalidad de dicha medida consiste en hacer cesar transitoriamente la aplicación y los efectos del acto administrativo enjuiciado, previo el análisis provisional hecho por el juzgador. Lo anterior implica que, para el decreto de la suspensión provisional, sea menester que no se hayan consumado todos los efectos previstos en el acto, pues de lo contrario, si se han materializado las consecuencias de la decisión cuya suspensión se persigue, la medida cautelar carece de objeto y de sentido, puesto que ya no podría cumplir con su propósito de evitar los resultados, si los mismos ya se produjeron.

**SUSPENSION PROVISIONAL – Cambios legales**

La Ley 1437 de 2011 introdujo un importante cambio en los requisitos de la suspensión provisional de actos administrativos, pues, en efecto, mientras el artículo 152 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) condicionaba el decreto de la medida a que la infracción de la norma superior fuese manifiesta y evidenciable únicamente por confrontación directa o por simple comparación entre el acto demandado y los preceptos superiores invocados, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo presenta un régimen más flexible, ya que le permite al juez adentrarse en un análisis probatorio del material aportado con la petición de suspensión provisional, para establecer si las normas invocadas sí resultaron vulneradas con el acto administrativo, y si, en consecuencia, es procedente la medida de suspensión.(…) es preciso advertir que, aun cuando la normatividad actual le permita al juez examinar el caudal probatorio para determinar la procedencia de la suspensión provisional, su decreto no implica prejuzgamiento. Así lo establece para todas las medidas cautelares, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 y, de igual manera, lo ha precisado esta Corporación.

**SUSPENSION PROVISIONAL – Solicitud – Se niega – No hay señalamiento de normas violadas – Norma del RUP**

En la solicitud de suspensión provisional, el demandante no señaló las normas vulneradas, como tampoco precisó cuáles fueron los apartados normativos del Estatuto General de la Contratación Administrativa, de la Ley 1150 de 2007 y del Decreto 2474 de 2008, que resultaron infringidos con el acto demandado. Asimismo, omitió explicar las razones por las cuales consideraba que la norma referente al Registro Único de Proponentes, -esto es, el Decreto 4881 de 2008 –también había sido inobservada en la Invitación Pública extendida por la Dirección Nacional de Estupefacientes.(…) No es admisible el argumento esgrimido por la parte demandante, en cuanto a que la entidad ha debido demandar judicialmente el contrato de arrendamiento celebrado por el depositario provisional, pues de las pruebas del plenario no se colige que en el acto administrativo o en sus demás actuaciones, la demandada hubiese referido la ilegalidad de dicho acuerdo de voluntades o hubiese pretendido adelantar trámites para eliminarlo de la vida jurídica.(…) en el punto alegado por la parte actora no se considera que la Invitación Pública No. 03 del 29 de julio de 2013, hubiese quebrantado los derechos de defensa y debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Carta, ni hubiese infringido las demás normas superiores invocadas por la parte demandante. (…) al sustentar la solicitud de suspensión provisional, el interesado se limitó a señalar que el acto acusado cercenaba sus derechos y que se le ocasionaría un perjuicio si no se decretaba la medida cautelar. No obstante, se abstuvo de explicar en qué forma le fueron menoscabados los derechos de defensa y del debido proceso –únicos que refirió expresamente- y omitió señalar y especificar el perjuicio que, según su dicho, se le irrogaría, de no procederse con la medida cautelar.(…) este Despacho no sólo advierte la ausencia de prueba sumaria referente a los ingresos que dejaría de percibir el demandante con ocasión del acto, sino que, en esencia, no se desprende de la decisión acusada ni del material probatorio, que a la fecha de apertura de la invitación pública – esto es, el 29 de julio de 2013- estuviese vigente un contrato de arrendamiento que obligara o comprometiera a la Dirección Nacional de Estupefacientes, frente al aquí demandante.(…) Despacho considera que la Invitación Pública No. 03 del 29 de julio de 2013, expedida por la Dirección Nacional de Estupefacientes –hoy en liquidación-, no transgrede, en principio, las disposiciones constitucionales aludidas por el actor.

**CONTRATO ESTATAL – Prorrogas automáticas – No están obligados a prorrogas automáticas**

Resulta agregar que los contratos en los cuales participa el Estado no pueden estar sujetos a prórrogas automáticas, dado que la Ley 80 de 1993 no establece esa posibilidad y su aplicación infringiría la exigencia legal de que el contrato se eleve a escrito, además de atentar contra los principios que rigen la contratación pública, y afectar en forma ilegítima los márgenes presupuestales que deben ser claramente programados en cada vigencia fiscal, en las instituciones del Estado.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON**

Bogotá, D.C., doce (12) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00125-00(48488)**

**Actor: JAVIER RICARDO DELGADO RAMIREZ**

**Demandado: DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES - DNE**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

***Temas:*** *Suspensión provisional de acto administrativo. Requisitos. Descripción de las normas violadas y el concepto de violación. Acreditación sumaria de los perjuicios.*

De conformidad con el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional, formulada por el señor Javier Ricardo Delgado Ramírez, en contra de la Invitación Pública No. 03 del 29 de julio de 2013, expedida por la Dirección Nacional de Estupefacientes - DNE, hoy en liquidación.

**I. ANTECEDENTES:**

**1. La demanda.**

El actor Javier Ricardo Delgado Ramírez instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, a fin de que se declarara judicialmente la ilegalidad de la Invitación Pública No. 03 de 2013, mediante la cual la Dirección Nacional de Estupefacientes abrió un proceso de selección para contratar el arrendamiento de varios bienes inmuebles, entre ellos el denominado Hacienda Potosí.

En los fundamentos fácticos de la demanda, el interesado señaló que en el mes de febrero del año 2009, la entidad demandada designó al señor Edmundo Delgado Villamizar como depositario provisional de la Hacienda Potosí y que, a su vez, el mencionado ciudadano celebró contrato de arrendamiento del bien, con el señor Carlos Alberto Delgadillo González, a fin de llevar a cabo la explotación agrícola y ganadera del predio y, de esta manera, cumplir con sus obligaciones tendientes a la recuperación y debido mantenimiento del mismo.

Agregó que la Dirección Nacional de Estupefacientes reconoció expresamente la validez del contrato de arrendamiento, no sólo a través de manifestaciones escritas sino, también, cuando tuvo que defender la posesión, administración y debida tenencia del inmueble, contra los actos de persecución que habían emprendido los antiguos propietarios, investigados por presuntas actividades ilícitas.

Acotó que el 8 de junio del año 2009, el arrendatario Carlos Alberto Delgadillo González le cedió el contrato de arrendamiento, de suerte que el mismo demandante fungió desde ese momento como arrendatario del predio Hacienda Potosí.

Sostuvo que al expedir la Invitación Pública No. 3 del 29 de julio de 2013, la entidad demandada desconoció la existencia y la vigencia del contrato de arrendamiento que se había celebrado sobre el aludido inmueble, del cual era arrendatario el hoy demandante.

**2. La solicitud de suspensión provisional**

En escrito separado del libelo inicial, el actor deprecó la suspensión provisional de la Invitación Pública N° 3 de 2013, por considerar que con dicho acto administrativo, la Dirección Nacional de Estupefacientes lesionó el derecho de defensa y el debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política e infringió normas jurídicas de carácter contractual, al desconocer el contrato de arrendamiento que se había celebrado “entre las partes” para la conservación y explotación agrícola del predio denominado Hacienda Potosí, cuyo arrendatario era, precisamente, el actor.

Sostuvo que, existiendo un contrato previo de arrendamiento en plena ejecución, la entidad estatal no podía desconocerlo emitiendo una invitación pública para dar en arriendo un predio ya afectado con dicho título. Agregó que, en virtud del acto acusado, la demandada lo despojaba injustamente de la tenencia pacífica del inmueble, amparada en un contrato legalmente celebrado.

**II. CONSIDERACIONES**

**1.- Competencia**

De conformidad con el artículo 149 – numeral 2° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación es competente para conocer, entre otros asuntos, de los referentes a la *“… nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional”.*

La controversia suscitada en el presente proceso recae sobre un acto administrativo expedido en ejercicio de la actividad contractual del Estado y que fue proferido por una autoridad del orden nacional, esto es, la Dirección Nacional de Estupefacientes. Por lo tanto, a la luz de la norma referida, se concluye que la competencia para conocer del asunto *sub lite*, recae sobre esta Colegiatura.

Asimismo, es del caso establecer que este Despacho es competente para resolver la solicitud de suspensión provisional, puesto que, aunque se trata de la adopción de una medida cautelar (suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo), lo cual le corresponde, en principio, a la Sala de Decisión, lo cierto es que el presente asunto constituye un juicio contencioso adelantado en única instancia ante el Consejo de Estado, razón por la cual resulta aplicable la excepción establecida en la parte final del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone:

“*Será competencia del juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la Sala,* ***excepto en los procesos de única instancia****”.*

Ahora bien, los artículos 229, 230 y 232 del mismo estatuto procesal, establecen:

*“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá* ***el Juez o Magistrado Ponente*** *decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo…”.*

*“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o* ***Magistrado Ponente*** *podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

*“(…)*

*“3.* ***Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo…”.***

De las normas transcritas se concluye que la decisión acerca de la procedencia de una medida cautelar debe ser proferida por el Magistrado Ponente, cuando la competencia para ello radique en los Tribunales Administrativos o en el Consejo de Estado.

**2.- La suspensión provisional de los actos administrativos**

La medida cautelar de la suspensión provisional está consagrada en el artículo 238 de la Constitución Política y encuentra hoy su regulación legal en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyo artículo 231 establece que esta figura procede cuando se advierta que el acto infringe los postulados legales invocados en la demanda o en la respectiva solicitud.

Indica la norma:

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.*

Así, del artículo en cita se desprende que los presupuestos de la suspensión provisional se concretan en los siguientes: i) la solicitud previa del demandante, ii) que la violación de las normas superiores se evidencie al confrontar el acto demandado con los preceptos invocados, o al examinar las pruebas allegadas por la parte interesada en la petición de suspensión provisional, y, iii) entratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que el actor acredite -al menos con prueba sumaria- el perjuicio alegado en la demanda.

Como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Sección, la suspensión provisional está instituida para evitar que los actos no ajustados al ordenamiento jurídico surtan efectos mientras se decide de fondo su legalidad en el proceso judicial respectivo. Así, la finalidad de dicha medida consiste en hacer cesar transitoriamente la aplicación y los efectos del acto administrativo enjuiciado, previo el análisis provisional hecho por el juzgador[[1]](#footnote-1). Lo anterior implica que, para el decreto de la suspensión provisional, sea menester que no se hayan consumado todos los efectos previstos en el acto, pues de lo contrario, si se han materializado las consecuencias de la decisión cuya suspensión se persigue, la medida cautelar carece de objeto y de sentido, puesto que ya no podría cumplir con su propósito de evitar los resultados, si los mismos ya se produjeron[[2]](#footnote-2).

Ahora bien, es del caso subrayar que la Ley 1437 de 2011 introdujo un importante cambio en los requisitos de la suspensión provisional de actos administrativos, pues, en efecto, mientras el artículo 152 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) condicionaba el decreto de la medida a que la infracción de la norma superior fuese manifiesta y evidenciable únicamente por confrontación directa o por simple comparación entre el acto demandado y los preceptos superiores invocados, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo presenta un régimen más flexible, ya que le permite al juez adentrarse en un análisis probatorio del material aportado con la petición de suspensión provisional, para establecer si las normas invocadas sí resultaron vulneradas con el acto administrativo, y si, en consecuencia, es procedente la medida de suspensión.

Sobre estas materias, la Jurisprudencia de esta Corporación ha señalado:

*“… lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine quanon que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. (…) Ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto:* ***1°)*** *realizar* ***análisis*** *entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y* ***2°)*** *que también pueda* ***estudiar*** *las pruebas allegadas con la solicitud”[[3]](#footnote-3)* (Énfasis fuera de texto)*.*

De otro lado, es preciso advertir que, aun cuando la normatividad actual le permita al juez examinar el caudal probatorio para determinar la procedencia de la suspensión provisional, su decreto no implica prejuzgamiento. Así lo establece para todas las medidas cautelares, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 y, de igual manera, lo ha precisado esta Corporación, al señalar:

*“…pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional”[[4]](#footnote-4).*

En ese contexto, procederá la Sala a verificar si en el caso concreto se cumplen, o no, los presupuestos de la suspensión provisional, teniendo en cuenta para ello los argumentos expuestos por la parte actora en la respectiva solicitud.

**4. El caso concreto**

*4.1. De la vulneración de normas superiores*

En el escrito de demanda, el actor Javier Ricardo Delgado Ramírez adujo que el acto administrativo contenido en la Invitación Pública No. 3 de 2013, expedida por la Dirección Nacional de Estupefacientes, quebrantaba los artículos 2, 4, 29 y 58 de la Constitución Política –*en particular, por supuesta violación a los derechos de defensa y el debido proceso-*, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y el Decreto 4881 de 2008[[5]](#footnote-5).

Sin embargo, en la solicitud de suspensión provisional, el demandante no señaló las normas vulneradas, como tampoco precisó cuáles fueron los apartados normativos del Estatuto General de la Contratación Administrativa, de la Ley 1150 de 2007 y del Decreto 2474 de 2008, que resultaron infringidos con el acto demandado. Asimismo, omitió explicar las razones por las cuales consideraba que la norma referente al Registro Único de Proponentes, -esto es, el Decreto 4881 de 2008 –también había sido inobservada en la Invitación Pública extendida por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Ahora, en el memorial presentado para sustentar la petición de suspensión[[6]](#footnote-6), la parte actora argumenta que, si lo pretendido por la entidad demandada era desvirtuar o invalidar el contrato vigente, la vía legal para hacerlo era el medio de control de controversia contractual, pero no la expedición de una invitación pública para arrendar nuevamente el predio aludido.

Al respecto, evidencia este Despacho que en el acto administrativo acusado, la Dirección Nacional de Estupefacientes adujo como objeto de la invitación pública, el arrendamiento de 23 inmuebles -*entre ellos el que es objeto del contrato en el cual es parte el aquí demandante*- con personas que tuvieran las calidades y condiciones allí especificadas[[7]](#footnote-7).

Se desprende de lo anterior que el propósito perseguido por la entidad no consistía en desconocer ni anular arrendamientos previos, sino en disponer la administración de los inmuebles que se encontraban a su cargo, en una forma que se adecuara a las necesidades del servicio y que se ciñera a las normas de selección objetiva que deben observarse en la actividad contractual del Estado.

No es admisible el argumento esgrimido por la parte demandante, en cuanto a que la entidad ha debido demandar judicialmente el contrato de arrendamiento celebrado por el depositario provisional, pues de las pruebas del plenario no se colige que en el acto administrativo o en sus demás actuaciones, la demandada hubiese referido la ilegalidad de dicho acuerdo de voluntades o hubiese pretendido adelantar trámites para eliminarlo de la vida jurídica.

Cosa distinta es que, si la Dirección Nacional de Estupefacientes evidenció que estaban dadas las condiciones jurídicas y materiales para entrar a administrar directamente el inmueble y hacer cesar el depósito provisional –*lo cual deberá ser analizado en el momento de dictarse sentencia*-, el arrendamiento del predio por parte del Estado –*y ya no por el depositario provisional*- debía realizarse bajo las reglas que gobiernan la contratación estatal. Dichas reglas comprenden, entre otras exigencias, la del trámite de un proceso de selección, el cual inició en el presente caso, precisamente, con el acto de invitación pública que emitió la entidad demandada.

Por lo anterior, en el punto alegado por la parte actora no se considera que la Invitación Pública No. 03 del 29 de julio de 2013, hubiese quebrantado los derechos de defensa y debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Carta, ni hubiese infringido las demás normas superiores invocadas por la parte demandante.

*4.2. Ausencia de prueba sumaria de los perjuicios - Inexistencia de contrato de arrendamiento en la fecha de expedición del acto acusado*.

Como quedó señalado en el acápite precedente, al sustentar la solicitud de suspensión provisional, el interesado se limitó a señalar que el acto acusado cercenaba sus *derechos* y que se le ocasionaría un perjuicio si no se decretaba la medida cautelar. No obstante, se abstuvo de explicar en qué forma le fueron menoscabados los derechos de defensa y del debido proceso –únicos que refirió expresamente- y omitió señalar y especificar el perjuicio que, según su dicho, se le irrogaría, de no procederse con la medida cautelar.

Examinada la petición de suspensión, así como el memorial de sustentación presentado posteriormente por la parte actora, es posible colegir que el perjuicio alegado por el demandante consistió en no poder continuar explotando el inmueble, cuyo arrendamiento buscó contratar la demandada a través de la Invitación Pública No. 03 de 2013. Sin embargo, este Despacho no sólo advierte la ausencia de prueba sumaria referente a los ingresos que dejaría de percibir el demandante con ocasión del acto, sino que, en esencia, no se desprende de la decisión acusada ni del material probatorio, que a la fecha de apertura de la invitación pública – esto es, el 29 de julio de 2013- estuviese vigente un contrato de arrendamiento que obligara o comprometiera a la Dirección Nacional de Estupefacientes, frente al aquí demandante.

En efecto, aun cuando el actor manifestó que el acto administrativo reprochado desconocía la existencia de un contrato *“con la entidad”,* lo cierto es que, al examinar el material probatorio se aprecia que el arrendamiento de la *Hacienda Potosí*, no fue pactado con la Dirección Nacional de Estupefacientes sino con el señor Edmundo Delgado Villamizar, en su condición de depositario provisional del inmueble.

Así, mediante Resolución No. 0263 del 24 de febrero de 2009, la entidad demandada entregó el predio, a título de depósito provisional, al ciudadano Edmundo Delgado Villamizar, con la precisión de que éste debía ejercer sobre el inmueble las mismas facultades conferidas por la ley a los secuestres[[8]](#footnote-8).

Dos meses después, el 29 de abril de 2009, el depositario Edmundo Delgado Villamizar dio en arriendo la Hacienda Potosí, al señor Carlos Alberto Delgadillo González, quien, como arrendatario, se obligó a recuperar la productividad de la finca y a pagar un canon mensual al arrendador[[9]](#footnote-9).

El término de duración del arrendamiento sería de tres años contados a partir de la autorización expedida por la Dirección Nacional de Estupefacientes, lo cual tuvo ocurrencia el 5 de junio de 2009, según lo declarado por las partes en Otrosí de esa misma fecha[[10]](#footnote-10). En la cláusula segunda se estableció que el contrato sólo podía ser renovado por voluntad de las partes, expresada por escrito, y que éstas debían dar mutuo aviso de su voluntad de renovarlo o de terminarlo, con una antelación no menor de 90 días. A su vez, la cláusula tercera del contrato disponía que, una vez cumplido el plazo de tres años, el negocio pasaría a ser de la Dirección Nacional de Estupefacientes[[11]](#footnote-11).

Por lo tanto, el contrato de arrendamiento finalizó el 5 de junio del año 2012, de suerte que, al expedirse la Invitación Pública No. 3 del 29 de julio de 2013, el aludido acuerdo de voluntades ya había expirado.

Aun cuando las partes hubiesen pactado la obligación mutua de dar preaviso sobre su voluntad de terminar o de renovar el contrato de arrendamiento, ello no suponía la prórroga automática del negocio, ya que en todo caso debía mediar para ello, la voluntad expresa y escrita de los contratantes, como ellos mismos lo habían estipulado en las cláusulas. Pero, si se pudiera, en gracia de discusión, tener por prorrogado el arrendamiento, esta circunstancia no habría comprometido la responsabilidad de la Dirección Nacional de Estupefacientes, menos aún cuando culminaran los tres años pactados como término inicial de duración del contrato, puesto que las entidades estatales, por regla general, sólo pueden obligarse contractualmente cuando ellas mismas han celebrado por escrito el acuerdo de voluntades, previo el agotamiento del respectivo proceso de selección (artículos 24, 29, 30 y 41 de la Ley 80 de 1993), de modo que, la estipulación hecha por los particulares en el contrato de arrendamiento de la Hacienda Potosí, referente a que el negocio *“pasaría a ser de propiedad”[[12]](#footnote-12)* de la entidad una vez vencido el término de tres años, no podía generar ningún efecto ni podía serle oponible a la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Del caso resulta agregar que los contratos en los cuales participa el Estado no pueden estar sujetos a prórrogas automáticas, dado que la Ley 80 de 1993 no establece esa posibilidad y su aplicación infringiría la exigencia legal de que el contrato se eleve a escrito, además de atentar contra los principios que rigen la contratación pública[[13]](#footnote-13), y afectar en forma ilegítima los márgenes presupuestales que deben ser claramente programados en cada vigencia fiscal, en las instituciones del Estado.

Luego, en todo caso, el contrato de arrendamiento que operó sobre la Hacienda Potosí, en el cual el actor intervino como arrendatario en virtud de una cesión previa, finalizó – sin dar lugar a renovaciones, prórrogas ni actualizaciones - el 5 de junio del año 2012, esto es, antes de que la entidad demandada extendiera la Invitación Pública No. 03 del 29 de julio de 2013.

Por lo tanto, para la fecha de expedición del acto acusado ya no existía contrato de arrendamiento y ningún acuerdo previo de las partes habría podido cobijar u obligar a la entidad pública, ni elevar el clausulado a la categoría de contrato estatal.

Finalmente, evidencia el Despacho que en el contrato de arrendamiento de la Hacienda Potosí, las partes señalaron expresamente que quien figuraba como arrendador -*esto es, el señor Edmundo Delgado Villamizar*-, actuaba como depositario provisional del inmueble[[14]](#footnote-14). Luego, si esta circunstancia fue reconocida por el arrendatario hoy demandante, ello implicaba su aceptación de que la entidad estatal pudiera retomar directamente el bien, en cualquier momento, por el ejercicio de sus facultades y de los fines para los cuales había pasado el predio, para su administración, al mencionado depositario[[15]](#footnote-15).

En razón de todo lo anterior, el Despacho considera que la Invitación Pública No. 03 del 29 de julio de 2013, expedida por la Dirección Nacional de Estupefacientes –hoy en liquidación-, no transgrede, en principio, las disposiciones constitucionales aludidas por el actor.

En consecuencia, el Despacho no decretará la medida cautelar de suspensión provisional y diferirá el análisis sustancial de la controversia al fallo de fondo, en el cual habrá de establecerse, de manera definitiva, si el acto administrativo demandado infringe o no los preceptos que el actor estima vulnerados.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

**RESUELVE:**

**NEGAR** la suspensión provisional de la Invitación Pública No. 3 del 29 de julio de 2013, expedida por la Dirección Nacional de Estupefacientes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

1. # Consejo de Estado – Sección Tercera. Auto de fecha 22 de septiembre de 2014. C.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente No. 11001-03-26-000-2014-00038-00(50220).

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de julio de 2002, exp. 22477, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez: “La jurisprudencia ha precisado que, por tratarse de una medida cautelar, su procedencia quedará obstaculizada cuando el acto se ha cumplido y sus efectos –y por consiguiente el perjuicio- se han consumado”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta, providencia de 24 de enero de 2013, exp. 11001-03-28-000-2012-00068-00; M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. [↑](#footnote-ref-3)
4. **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, exp.** 11001-03-24-000-2012-00290-00; M.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. [↑](#footnote-ref-4)
5. . Adicionalmente, adujo como norma infringida el *“Decreto 2474”,* sin señalar, empero, la fecha de su expedición ni la autoridad que lo expidió. No obstante, al versar la presente controversia en un acto contractual, puede deducirse que se trata del Decreto 2474 de 2008. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 7 y 8 del cuaderno de solicitud de medida cautelar. [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 13 al 24 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 28 al 30 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-8)
9. Folio 55 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folio 64 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folio 56 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-11)
12. Así expresado en el documento suscrito por las partes. [↑](#footnote-ref-12)
13. En sentencia de fecha 26 de febrero de 2015, esta Subsección recalcó:

    *“Como se observa, el término de duración del contrato quedó sujeto a la circunstancia de que antes no se hubiere configurado su “prórroga automática” por el silencio de ambas partes, lo cual, sea en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983 o en vigencia de la Ley 80 de 1993, resulta abiertamente ilegal, en el primer evento, en virtud de la prohibición expresa de que trata el artículo 58 de la norma, en el segundo, por cuanto, además de que en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública no existe norma alguna que autorice pactar prórrogas automáticas que favorezcan a un determinado contratista, resulta violatorio de los principios generales de libre concurrencia, de igualdad, de imparcialidad, de prevalencia del interés general y de transparencia que rigen todas las actuaciones contractuales de las entidades estatales, principios que se encuentran consignados positivamente tanto en la Constitución Política de 1991 - artículos 1, 2, 13, 209 - como en la Ley 80 de 1993 - artículos 24 y 25 –“* (Negrillas fuera de texto). C.P. Hernán Andrade Rincón. Expediente No. 63001-23-31-000-1999-01000-01(30834). [↑](#footnote-ref-13)
14. Folio 55 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-14)
15. El artículo 20 del Decreto 1461 de 2000, establece:

    *“Los destinatarios o* ***depositarios provisionales*** *de los bienes materia de comiso o incautación, tendrán todos los derechos, atribuciones y facultades y estará sujeto a todas las obligaciones, deberes y responsabilidades, que para los depositarios judiciales o* ***secuestres*** *determinan las leyes, debiendo rendir cuenta mensual de su administración a la Dirección Nacional de Estupefacientes.* ***La Dirección podrá relevarlos cuando la adecuada administración de los bienes lo exija****. Este organismo comunicará a las autoridades encargadas de llevar registro de los bienes, su decisión sobre asignación provisional y las que la modifiquen o corroboren”.* [↑](#footnote-ref-15)