

## **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Naturaleza estatal – Tratamiento especial – Decreto – Ley 222 de 1983**

De conformidad con los dictados del artículo primero de dicha norma, se tiene que al ser creado el Fondo Aeronáutico Nacional bajo la naturaleza jurídica de establecimiento público las normas contenidas en el Decreto-ley 222 de 1983 le resultaban aplicables en su totalidad.

Recuerda la Sala que el anterior régimen de contratación administrativa, contenido en el mencionado Decreto-ley, establecía una clasificación de los negocios jurídicos celebrados por las entidades del Estado, así: por un lado los contratos administrativos y por otro los contratos de derecho privado de la Administración. Los primeros se encontraban enlistados de manera expresa y taxativa en el artículo 16 del aludido Decreto-ley, en tanto que los segundos, de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 16, serían por exclusión todos los demás, los cuales se regularían por las normas del derecho civil, comercial o laboral según su naturaleza, salvo en materia de caducidad en cuyo caso se someterían al amparo de ese Decreto-ley.

Pues bien, el contrato de arrendamiento no se encontraba dentro de los negocios enlistados en el artículo 16, lo que de suyo lo convertía en un contrato de derecho privado de la Administración, cuya solución de controversias en todo caso debía someterse al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo siempre que en su clausulado se encontrara pactada la caducidad. Sin embargo, tal inclusión no variaba su régimen jurídico, sólo la jurisdicción competente para conocer de sus asuntos. Todo lo expuesto, sin perjuicio de señalar que con posterioridad a la expedición de las Leyes 80 de 1993, 446 de 1998 y 1107 de 2006, quedó clara la competencia de esta Jurisdicción especializada para conocer las controversias relativas a contratos celebrados por entidades estatales, indistintamente del régimen legal que los gobierne.

Con todo, el artículo 80 del Decreto-ley 222 de 1983, también precisó el listado de los contratos que dicha norma se ocupaba de regular. Así, dispuso: «Artículo 80. De los distintos contratos. El presente estatuto trata de los siguientes contratos: de obras públicas, de consultoría, de suministro, de compraventa y permuta de muebles, compraventa y permuta de inmuebles, arrendamiento, prestación de servicios, donación, para recuperación de bienes ocultos, concesión de servicios públicos, de correos, acuñación de moneda metálica y de billetes, empréstito y seguros.

«Los demás contratos continuarán rigiéndose por las normas generales o especiales vigentes para los mismos.» Y seguidamente, en su capítulo décimo que comprende los artículos 156 a 162, se determinaron aspectos especiales en materia del contrato de arrendamiento, de obligatoria observancia en los negocios de esa tipología celebrados por las entidades sometidas al régimen legal allí consagrado.

De ahí emergió con claridad la intención normativa de plasmar un tratamiento especial para los contratos de arrendamiento celebrados por las entidades discriminadas en el artículo primero del referido Decreto-ley 222 de 1983, en tanto si bien correspondían a la clasificación de los contratos de derecho privado de la Administración, lo cierto es que también la misma normativa, entratándose del arrendamiento, se reservó la regulación de unas materias específicas cuya aplicación y observancia en el caso concreto resultaban inesquivables.

Ha de concluirse entonces que el contrato de arrendamiento a la luz del régimen normativo del Decreto-ley 222 de 1983 no era solo un contrato de derecho privado de la Administración, si se tiene en consideración que fue el mismo estatuto el que se encargó de impartir un tratamiento especial.

## **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Plazo contractual – Prohibición de prórrogas automáticas**

Varios de esos aspectos puntuales que el Decreto-ley 222 de 1983 reguló de manera especial en materia del contrato de arrendamiento y que interesan para resolver el caso en debate consistieron en el límite máximo del plazo contractual y la prohibición expresa de que se pactaran prórrogas automáticas. «Artículo 157. De la duración del arrendamiento. El término del contrato se pactará expresamente. Cuando se den bienes en arrendamiento dicho término no podrá exceder de dos [2] años para muebles y de cinco [5] para inmuebles, sin que haya lugar a prórrogas, salvo lo indicado a continuación.»

Cabe sumar a lo anterior que el último inciso del artículo 58 del citado Decreto-ley 222 de 1983 también consagró, de manera perentoria y expresa, la prohibición de pactar prórrogas automáticas en cualquier tipo de contrato, lo cual cobija también el de arrendamiento [...]

## **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Prórroga automática y renovación del contrato**

En este punto resulta pertinente distinguir entre la prórroga automática, la renovación o modificación del contrato y la renovación tácita o tácita reconducción del contrato de arrendamiento, que son tres figuras propias del derecho privado: [I] La cláusula de prórroga automática del contrato de arrendamiento consiste en el acuerdo de voluntades en virtud del cual las partes convienen en que al vencimiento del plazo inicialmente previsto, ante el silencio de las mismas partes, se extenderá la vigencia del contrato por el período previsto en la respectiva cláusula -usualmente por un período igual al inicial-, sin necesidad de manifestación o formalidad adicional alguna. Se trata pues de un acuerdo que existe desde el inicio del contrato, que otorga un efecto contractual al silencio de las partes y que extiende en el tiempo el mismo contrato preexistente entre esas partes. [II] La renovación del contrato de arrendamiento constituye una modificación del contrato inicial en cuanto se trata de un nuevo vínculo contractual, esto es se configura la celebración de un nuevo contrato –aunque de ordinario con características similares, al menos en parte, al contrato anterior- puesto que precisamente la re-novación equivale a re-hacer, volver a hacer, o mejor volver a celebrar el contrato, cuestión que puede tener lugar cuando mediante el acuerdo de voluntades y ante el vencimiento de un contrato similar pre-existente, en ejercicio de su libertad negocial, las partes convienen un nuevo vínculo en relación con el cual puede mantenerse vigente la regulación básica o genérica del contrato inicial. [III] Por su parte, la reconducción a la cual hay lugar en el contrato de arrendamiento, según las previsiones del artículo 2014 del Código Civil, no obedece a alguna cláusula contractual sino que se presenta como una extensión de la vigencia contractual que opera por imperativo legal ante la conducta de las partes, cuando -a pesar del vencimiento del plazo del contrato- continúan de hecho ejecutando sus prestaciones.

La mencionada reconducción tácita se genera como efecto legal que consiste en extender por períodos limitados a un máximo de 3 meses cada uno, la vigencia del contrato, como consecuencia de la conducta de las partes y opera en ausencia de pacto contractual, cuando el arrendatario continúa en la tenencia del inmueble y al mismo tiempo continúa realizando el pago del canon con el beneplácito del arrendador.

De acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, la renovación tácita en el contrato de arrendamiento sobre inmuebles urbanos opera por períodos de tres [3] meses consecutivos [...]

Tanto la cláusula de prórroga automática del contrato estatal de arrendamiento de inmuebles, como la renovación expresa del contrato se han visto limitadas en la contratación estatal, tanto en vigencia del Decreto-ley 150 de 1976, como bajo el Decreto-ley 222 de 1983 y en la Ley 80 de 1993, en cuanto que en los dos primeros estatutos contractuales se fijó un plazo máximo de vigencia del contrato y en la Ley 80 de 1993 se fijó un valor máximo para la adición, al paso que la renovación tácita del contrato de arrendamiento no ha tenido cabida frente al contrato estatal por razón de la formalidad escrita, exigida para la existencia del contrato y, por lo tanto, para sus modificaciones.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2002-02470-01(32815)**

**Actor: EMPRESA ZULIANA DE AVIACIÓN**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**

## Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL – APELACIÓN SENTENCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, el nueve (09) de noviembre de dos mil cinco (2005), mediante la cual se dispuso:

*“Declárense NO PROBADAS las excepciones propuestas. NIEGANSE las pretensiones formuladas. Sin condena en costas.”*

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda.

Mediante demanda presentada el 4 de diciembre de 2002 por la compañía ZULIANA DE AVIACION C.A., por intermedio de apoderado, en ejercicio de la acción contractual, (folios 2 a 10 cuaderno 1) se solicitaron las siguientes declaraciones y condenas:

#### *“DECLARACIONES:*

*“1. Que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil incumplió el contrato de arrendamiento No. CERO CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES AR (0433 AR) de fecha 26 de mayo de 1992, celebrado entre la entidad estatal Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (Hoy Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil), persona jurídica de derecho público con domicilio en Bogotá y representada por su Director General, como arrendadora por un lado, y por otro, Zuliana de Aviación C.A., persona de derecho privado, con domicilio en Maracaibo Venezuela y con sucursal en Colombia y representada por su Mandatario General, como arrendataria relacionado con el inmueble ubicado en el Aeropuerto Nacional el Dorado de Bogotá D.C., que consta de un módulo para atención de pasajeros y una oficina, con un área de 63.10 metros cuadrados y cuyos linderos son los siguientes:*

*“Módulo para atención de pasajeros: área 5.80 metros cuadrados, por el norte, en 3.00 ML con módulo de Air France; por el sur: en 2.05 ML con hall de circulación de segundo piso; por el oriente : en 2.00 ML con zonas filas frente al chek in; por el occidente: en 1.35 ML con zona de acceso a la escalera del segundo piso.*

*Área Oficina 58.10 metros cuadrados con los siguientes linderos; por el Norte; en 6.50 ML con banda transportadora; por el Sur: en 5.50 ML con oficina de Air France; por el oriente en 9.48 ML con Oficina de VARIG y British; por el occidente: en 9.48 ML con hall de circulación.*

*“2. Que el incumplimiento del contrato 044 AR, por parte de la arrendadora radica en las circunstancias y modalidades de tiempo y de modo que se describirán en la causa petendi.*

*“3.- Que como consecuencia del incumplimiento del contrato 0433 AR, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Zuliana de Aviación no está obligada a cancelar los cánones de arrendamiento desde el momento en que la Aeronáutica Civil incumplió el contrato de arrendamiento.*

*“4. Que como consecuencia del incumplimiento del contrato 0433 AR, por parte de la arrendadora Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, se le han causados perjuicios a la arrendataria Zuliana de Aviación, tanto desde el punto de vista de daño emergente como del lucro cesante.*

**“CONDENAS**

*“Que como consecuencia de lo anterior:*

*“1. Condénese a la Nación – Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a pagar a la empresa Zuliana de Aviación C.A. el valor de la indemnización de perjuicios materiales que se acrediten mediante tasación pericial.*

*“2.- Condénese a la Nación – Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a restituir los dineros correspondientes a los cánones que Zuliana de Aviación canceló por ese concepto y relacionados con el lapso comprendido entre marzo de 1997 y enero de 2001, por un valor de \$42.891.187 pesos m/cte, junto con sus intereses y previa aplicación de la indexación por depreciación de la moneda.*

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

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

*“5.- Condenar en costas a la parte demandada.”*

## **2. Los hechos.**

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

- 2.1.** El 26 de mayo de 1992 el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y la empresa Zuliana de Aviación C.A., celebraron el contrato de arrendamiento No. 0433 AR sobre un módulo para la atención de pasajeros y una oficina de 63.10 M2, ubicados en el Aeropuerto Internacional El

Dorado, cuyos linderos quedaron determinados en el acápite de pretensiones de esta providencia.

- 2.2.** El plazo contractual pactado fue de tres años, contados a partir del 26 de mayo de 1992 y el canon de arrendamiento mensual se convino en la suma de \$356.515, los cuales debían pagarse durante los cinco primeros días de cada mes.
- 2.3.** Una vez vencido el plazo estipulado, el contrato se prorrogó en varias oportunidades por voluntad de las partes, en los mismos términos y condiciones inicialmente acordados.
- 2.4.** Refiere la demanda que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil varió unilateralmente la modalidad de cobro de los cánones de arrendamiento involucrándolos con otros cobros de arrendamiento de inmuebles en otras ciudades e imputó el pago del canon como un abono a cuenta nacional y no al contrato de arrendamiento.
- 2.5.** La entidad arrendadora se negó a expedir los recibos de pago correspondientes, circunstancia que según la demanda obligó a la arrendataria a pagar los cánones de arrendamiento mediante consignación en la Caja Agraria a partir del mes de agosto de 1998.
- 2.6.** Desde marzo de 1997 la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil incumplió el contrato de arrendamiento al consentir que las demás empresas de aviación invadieran el módulo para atención de pasajeros, como ocurre con la empresa Continental Airlines.
- 2.7.** Igualmente, refirió que desde el mes de julio de 1997 la entidad demandada impidió la ejecución del objeto contractual al obstruir la oficina arrendada con la ubicación de rejas y candados a los costados del recinto. Además señaló que la entidad demandada consintió en que se formara una servidumbre de tránsito en el espacio arrendado a la demandante al permitir a las personas pasar por el módulo para atención de pasajeros y abrir una puerta con ese propósito.

**2.8.** Todo lo anterior, en criterio de la demandante, disminuyó el derecho de uso y goce del inmueble arrendado, causando graves perjuicios a la arrendataria.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación.**

La parte actora invocó como vulnerados los artículos 1, 2, 6, 29, 58, 124 y 209 de la Constitución Política y los artículos 1602, 1609, 1973 y 1982 del Código Civil.

Como sustento de la violación advirtió que Colombia es un Estado Social de Derecho en el cual las entidades encargadas de ejercer la función pública deben encaminar su gestión al cumplimiento de los fines del Estado y observar estrictamente las normas que regulan la contratación estatal, disposiciones que en su parecer han sido transgredidas por cuenta del comportamiento de la Aeronáutica Civil.

Indicó que de conformidad con las normas del derecho civil, el contrato es ley para las partes y por tanto sólo podrá ser invalidado mediando el consentimiento de las partes en ese sentido o por causas legales; respecto de este punto sostuvo:

*“Empero, la arrendadora en desarrollo de las actividades reseñadas en el acápite de causa petendi y consistentes en obstrucciones, sellamientos de puertas y la materialización de servidumbres de tránsito e invasión del espacio arrendado por parte de otras empresas, sin el consentimiento de la arrendataria, por un lado, y por el otro, como lo confiesa la arrendadora no ejerció ninguna actividad encaminada a remediar o corregir los impases reseñados como tampoco estuvo atenta a evitarlos para cumplir sus compromisos contractuales y obligaciones derivadas de las cláusulas pactadas.”*

### **4. Actuación procesal.**

4.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, admitió la demanda por auto del 22 de enero de 2003 (folio 13 cuaderno uno).

4.2. Mediante providencia del 4 de junio de 2003 se ordenó la apertura y práctica de pruebas (folios 55-56 cuaderno uno).

### **5. Contestación de la demanda.**

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil contestó la demanda dentro de la oportunidad legal.

En primer lugar se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que carece de razones de hecho y derecho y en este punto advirtió que la parte actora en realidad pretendía dilatar el proceso de restitución instaurado por la entidad por falta de pago de los cánones de arrendamiento, por lo cual solicitó condenar en costas a la demandante por actuar de manera temeraria.

En relación con los hechos de la demanda, manifestó que la empresa Zuliana de Aviación había cesado parcialmente el pago de los cánones de arrendamiento desde el mes de septiembre de 1998, hasta el mes de diciembre del año 2000 y de forma total había dejado de pagar desde el mes de enero de 2001 hasta la fecha de presentación de la demanda, según se desprende de la cuenta que obra en el proceso de lanzamiento.

Agregó que la empresa demandante tiene obligaciones pendientes por pago de cánones de arrendamiento en otros aeropuertos del país, así como afronta en contra procesos de jurisdicción coactiva en curso.

Además, señaló que Zuliana de Aviación tenía una cuenta nacional de arrendamientos con la Aeronáutica Civil, no sólo en Bogotá y entró en cesación de pagos respecto de todos los contratos. Así mismo reiteró que primero la demandante optó por consignar en la Caja Agraria el valor incompleto del canon y a partir del primero de enero de 2001 no volvió a consignar.

De otro lado, manifestó que no era cierto que la entidad hubiese incumplido el contrato de arrendamiento en los términos mencionados por la parte actora, pues en su entender era de simple lógica que si un particular invadía el inmueble que se posee a cualquier título, existen las acciones pertinentes ante las autoridades para que le garanticen su tenencia.

También refirió que la demandante aún conserva su módulo y su oficina aunque no funciona efectivamente la empresa tras habersele suspendido el permiso de operación, mediante Resolución No. 03013 del 6 de agosto de 1999, en razón a que la autoridad aeronáutica venezolana informó mediante oficio DAC-51 del 6 de

marzo de 1998, que la empresa Zuliana de Aviación fue suspendida por no cumplir con el proceso de certificación.

Además textualmente se opuso al monto de las pretensiones, alegando que:

*“Los valores mencionados en el capítulo de la cuantía donde se menciona como daño emergente la suma de \$42’891.187.00 por concepto de arrendamientos desde el 1° DE MARZO DE 1997 hasta el mes de enero del año 2001. Igualmente señala la suma \$264’685.085.00 (sic) como valor de gastos de personal. De donde Honorables Magistrados, cual personal que no ha mencionado en ninguno de los hechos de la demanda. Sencillamente esto constituye una deslealtad procesal si le sumamos también lo que señala por lucro cesante en la suma de \$552’161.070.00. Por decir lo menos honorables magistrados, con todo respeto es denigrante soportar unas pretensiones y una cuantía sólo con un anuncio sin ninguna manifestación de circunstancias fácticas que la respalden, lo cual deberá ser objeto de reproche en su momento por la autoridad.”*

Adicionalmente formuló las siguientes excepciones:

#### Caducidad de la acción.

Estimó que si el supuesto incumplimiento del contrato por parte de la Administración, según el mismo libelo introductorio, se concretó entre los meses de marzo y julio de 1997, resulta claro que al haberse presentado la demanda el 4 de diciembre de 2002 se concluye que la acción contractual se ejerció por fuera del término legal de caducidad.

#### Carencia de razón y de hecho por parte de la actora.

Como sustento afirmó que la parte demandada no causó daño o perjuicio alguno a la empresa Zuliana de Aviación.

### **6. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.**

En auto del 13 de abril de 2005, el Tribunal *a quo* ordenó dar traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran sus respectivos alegatos de conclusión (folio 179 del cuaderno uno).



6.1. La parte demandante. En escrito aportado oportunamente, alegó de conclusión reiterando los mismos argumentos esbozados en el escrito de la demanda. Seguidamente se refirió a las pruebas recaudadas al interior del debate procesal, específicamente a la prueba pericial y luego de hacer un recuento de las conclusiones extraídas de la misma, junto con el análisis probatorio de los testimonios y los documentos aportados al proceso, consideró que se había acreditado la ocurrencia de los hechos de incumplimiento contractual atribuidos a la parte demandada, tales como la obstrucción a las vías de acceso al módulo objeto del contrato; el sellamiento de una de las entradas, la existencia de la servidumbre de tránsito que afecta la zona del inmueble arrendado, la invasión del módulo de atención de pasajeros por parte de la empresa Continental Airlines y, en fin, la reducción de la superficie del módulo de atención de pasajeros, objeto del contrato, con lo cual el bien arrendado quedó cuantitativamente reducido con la consiguiente merma o disminución en el goce del arrendamiento.

6.2. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Mediante memorial allegado dentro del término de ley, la entidad pública solicitó la denegación de las súplicas de la demanda argumentando que los dictámenes rendidos en la etapa probatoria fueron alejados a la realidad, en tanto ninguno tuvo en cuenta que a la empresa se le canceló el permiso de operación desde 1999 y por contera desde ese entonces no podía poner en funcionamiento sus aeronaves.

Agregó que fue la compañía demandante la que incumplió el contrato por cuanto dio lugar a que se reunieran los supuestos para cancelarle los permisos para ejecutar actividades áreas. En consecuencia, teniendo en cuenta que su objeto social lo constituía el desarrollo de dichas actividades, el contrato había quedado sin apoyo legal y, por lo tanto, la empresa debió entregar el bien arrendado. A ello sumó que la empresa había cedido el contrato sin autorización de la entidad estatal contratante con lo cual contravino una de las cláusulas del contrato que expresamente lo prohibía.

El Ministerio Público guardó silencio.

**7. La sentencia impugnada.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, profirió sentencia el día 9 de noviembre de 2005, a través de la cual resolvió el litigio (folios 34-41 del cuaderno principal), en los términos que fueron transcritos al inicio de esta providencia.

En su fallo el Tribunal *a quo* en primer lugar se pronunció frente a los presupuestos procesales de la acción. Estimó que en el caso no había operado el fenómeno de caducidad de la acción, en tanto según la correspondencia obrante en el proceso, la entidad empezó a negarse a recibir el pago de los cánones de arrendamiento desde agosto de 1997 y por ello la demandante empezó a hacer las consignaciones en la Caja Agraria. Al respecto indicó:

*“Para el efecto hace una consignación integrada por el valor de los cánones de las oficinas y counter en los aeropuertos de Medellín, Bogotá y Cali y continúa haciendo las consignaciones de esta forma hasta junio de 1998. A partir de esta fecha empieza a consignar solamente el valor del cánón del local ubicado en el aeropuerto de Bogotá hasta enero de 2001. Por su parte la demanda fue presentada ante la Secretaría de esta Corporación el día 4 de diciembre de 2002.*

*“Así las cosas para la Sala no hay claridad si respecto de la fecha a partir de la cual se pudiera contar el término de caducidad, dado que, aunque la demanda se refiere a los años 97 y 98 de las pruebas aportadas se advierte que la contratista cumplió por lo menos con su obligación de pago de los cánones hasta el año 2001.”*

Al abordar el estudio de fondo del caso, el Tribunal de primera instancia precisó que el contrato de arrendamiento suscrito entre las partes procesales nació a la vida jurídica en vigencia del Decreto 222 de 1983 y consideró que se fue prorrogando de manera automática hasta fecha indeterminada.

Estimó que a la luz del acervo probatorio las pretensiones de la demanda no contaban con vocación de prosperidad dado que la demandante no demostró los hechos del incumplimiento, pues pese a afirmar que la entidad pública se había negado a recibir el pago de los cánones, no se arrimó prueba demostrativa de su dicho.

Puso de presente que tampoco se probó la ocupación del módulo por parte de otras aerolíneas; contrario a ello, evidenció que obraba copia del acto administrativo por medio del cual se decretó la suspensión de operaciones de la aerolínea demandante, de donde dedujo que operaba de inmediato la causal de

terminación del contrato por falta de objeto para el cual se había celebrado el mismo.

Finalmente, advirtió que se encontraba en firme la sentencia proferida el 13 de octubre de 2004 por medio de la cual se declaró el incumplimiento del contrato de arrendamiento y se ordenó la restitución inmediata del inmueble.

## **8. El recurso de apelación.**

La parte demandante solicitó que se revocara la decisión del Tribunal *a quo*, propósito en relación con el cual expuso los siguientes planteamientos (folios 214-221 cuaderno principal):

Luego de realizar un recuento de la sentencia de primera instancia, argumentó que la misma cuenta con dos proposiciones contradictorias. En primer lugar la providencia señala que existe prueba en el plenario de que la negativa de la entidad a recibir los pagos data de agosto de 1997, no obstante, adujo como uno de sus fundamentos para negar las pretensiones de la demanda que la demandante no allegó al proceso prueba alguna de dicha negativa.

Sostuvo la apelante que no puede ser viable jurídicamente que el contrato haya terminado por haber operado la suspensión o cancelación de la ruta, cuando la finalización del contrato se condicionó a que contara con el aviso previo de un mes de anticipación, lo cual no tuvo ocurrencia.

En cuanto a la prueba de la negativa de la entidad para recibir los cánones de arrendamiento, señaló:

*“Respecto de la acotación en el sentido de que las consignaciones ejecutadas en la Caja Agraria no representa prueba suficiente para demostrar el incumplimiento, porque se desconoce si los cánones se hicieron conforme al valor del reajuste realmente pactado, resulta desatinada, honorables magistrados por cuanto no se examinaron los documentos públicos confeccionados por la Aeronáutica Civil y allegados al proceso con la demanda y el dictamen, de cuyo contenido se desprende que los valores pagados corresponde[n] a lo facturado con la demanda durante el período comprendido entre el mes de marzo de 1997 y el mes de enero de 2001, así como todo lo relacionado con dichos pagos. Los valores por cancelar empero eran suministrados en la oficina de arrendamientos de la Aeronáutica Civil como consta en los documentos aportados al expediente de donde resulta fácil establecer la aplicación de los incrementos pactados, acudiendo a simples operaciones aritméticas.”*

Así también sostuvo que los hechos expuestos en la demanda y en la contestación fijan el campo del litigio y lo que determina los puntos materia de decisión, sin que sea posible interpretar el pensamiento de las partes, ni llenar los vacíos que éstas dejan. En desarrollo de este argumento consideró que la posición adoptada por el Tribunal *a quo* resultaba insostenible toda vez que había omitido valorar los medios de prueba dirigidos a establecer el incumplimiento contractual por parte de la demandada, de donde resultaba palmaria la perturbación en el uso del bien inmueble arrendado.

Concluyó agregando que:

*“El Tribunal no aparece examinando los documentos públicos emitidos por la Aeronáutica Civil, que obran dentro del proceso y que se enumeran en la sentencia en los numerales 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 y 2., en los que aparece la demandada confesando los hechos obstructivos denunciados durante los años 1997, 1998 y 1999. Tampoco aparece la valoración de la diligencia de inspección judicial, ni menos aún las de los 121 folios de los documentos aportados con la demanda.”*

## **9. Actuación en segunda instancia.**

9.1. Mediante auto del 25 de enero de 2006, el Tribunal *a quo* concedió el recurso de alzada interpuesto por la parte demandante, para ante el Consejo de Estado (folio 223 cuaderno principal).

9.2. En auto del 26 de mayo de 2006 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora (folio 227 cuaderno principal).

9.4. En providencia del 9 de junio de 2006 se dispuso el traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo (folio 229 cuaderno principal).

## **10. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.**

Las partes alegaron de conclusión en el término legal previsto. En sus respectivos escritos reiteraron los argumentos expuestos tanto en la demanda, como en los alegatos presentados en el trámite de la primera instancia.

El Ministerio Público guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES

Para adelantar el estudio de los distintos temas que constituyen materia de la litis, se avanzará en el siguiente orden: 1) Competencia del Consejo de Estado; 2) Las pruebas aportadas al proceso y su valor probatorio; 3) Del régimen jurídico aplicable al contrato de arrendamiento No. 0433 AR; 4) El plazo convenido para la duración del contrato de arrendamiento en examen y su prórroga automática; 5) El cómputo del término de caducidad de la acción contractual en el caso concreto y 6) Costas.

### 1. Competencia del Consejo de Estado.

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75<sup>1</sup> de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el cual prescribe, expresamente, que la jurisdicción competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En el caso en análisis, el extremo demandado lo conforma la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>2</sup> y en esa medida tiene el carácter de entidad estatal, según lo dispuesto por el artículo 2<sup>o3</sup> de la Ley 80 de 1993.

Adicionalmente, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso

---

<sup>1</sup> Artículo 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."

<sup>2</sup> Decreto 260 del 28 de enero de 2004. Artículo 1°. *Naturaleza Jurídica. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá, D. C.*"

<sup>3</sup> **Artículo 2º.-** De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:

"(...).

"b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos."

Administrativo se encuentra instituida para juzgar las controversias y los litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En efecto, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1107 de 2007, define el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

*“Artículo 1°. El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, quedará así:*

*“Artículo 82. Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las **entidades públicas** incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.*

*“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.*

*“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional”. (Negrillas fuera de texto)*

*“Artículo 2. Derógase el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 y las demás normas que le sean contrarias.*

*“Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, se mantiene la vigencia en materia de competencia, de las Leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y 712 de 2001.” (Negrillas fuera de texto)*

La norma legal transcrita, al definir el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, precisó que a la misma le compete “juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas”, en lugar de “juzgar las controversias y litigios administrativos”, como disponía el texto anterior del mismo artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

Respecto de su alcance se pronunció la Sala mediante auto de febrero 8 de 2007, radicación 30.903, en el cual, a propósito de los asuntos que interesan al caso que aquí se examina, señaló:

*“A manera de síntesis, puede resumirse la nueva estructura de competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la entrada en vigencia de la ley 1.107 de 2006, de la siguiente manera:*

*“i) Debe conocer de las controversias y litigios precontractuales y contractuales en los que intervenga una entidad pública, sin importar su naturaleza, ni el régimen jurídico aplicable al contrato, ni el objeto del mismo.*

*“(…).”*

Por su parte, la letra b) del numeral primero del artículo segundo de la Ley 80 de 1993 se ocupó de definir las entidades estatales, así:

*b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.*

Hechas estas precisiones ha de concluirse que esta Sala es competente para resolver el recurso de alzada sometido a su estudio.

## **2.- Las pruebas aportadas al proceso y su valor probatorio.**

En su gran mayoría los documentos que obran en el expediente se aportaron en original o en copia autorizada por funcionario competente, las cuales se tienen como pruebas válidas en los términos de los artículos 252 y 254 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente se presentaron al proceso otros documentos en copia simple; al respecto se tiene que si bien con anterioridad de manera reiterada esta Corporación había sostenido que las copias simples no constituían medios de convicción que pudieran tener la virtualidad de hacer constar o de demostrar los hechos que con tales documentos se pretendían hacer valer ante la Jurisdicción, en cuanto su estado desprovisto de autenticación impedía su valoración probatoria, de conformidad con lo normado en los artículos 252 y 254 del Código de Procedimiento Civil<sup>4</sup>, lo cierto es que la postura de la Sala se modificó a partir

---

<sup>4</sup> En este sentido se pronunció, de manera reciente esta Subsección, a través de sentencia de marzo 10 de 2011, Exp. 19.347.

de la Sentencia de Unificación proferida por la Sección Tercera el 28 de agosto de 2013<sup>5</sup>.

Ciertamente, en dicha providencia, se indicó que la postura de la Sala quedó unificada en el sentido de aceptar la valoración de los documentos aportados en copias simples en cuanto han hecho parte del expediente, toda vez que frente a estos *“se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido”*.

Como fundamento principal para llegar a la anterior conclusión, la Sala señaló que a partir de la expedición de las Leyes 1395 de 2010 y 1437 de 2011 se constata una nueva visión respecto del derecho procesal que hace énfasis especial en los principios de buena fe y lealtad que deben asumir las partes en el proceso, lo cual determina un cambio en el modelo establecido por las normas procesales, circunstancias que *“permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio”*, lo que en últimas se traduce en la posibilidad de que el operador judicial pueda tomar en cuenta aquellos documentos que obran el expediente en copia simple y respecto de los cuales las partes no han cuestionado su veracidad.

Por lo tanto, según la nueva postura jurisprudencial de la Sala, los documentos aportados en copia simple por la parte actora con la presentación de la demanda también serán tomados en cuenta en esta sentencia<sup>6</sup>, al igual que aquellos que se presentaron en original o en copia auténtica.

A continuación se relacionan las pruebas documentales aportadas en el presente proceso:

## **2.1. Documentos**

**2.1.1.-** Certificado de existencia y representación legal de Zuliana de Aviación CA, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá (fld. 2 c2).

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2013. M.P.: Dr. Enrique Gil Botero. Expediente: 25.022.

<sup>6</sup> Si bien el Magistrado Ponente de esta providencia no compartió la posición mayoritaria frente a este asunto, lo cierto es que se acoge a la nueva línea jurisprudencial fijada por la Sala en aras del respeto de la misma y el principio de eficiencia.



**2.1.2.-** Contrato de arrendamiento No. 0433 AR suscrito el 26 de mayo de 1992 entre el Fondo Aeronáutico Civil y la empresa Zuliana de Aviación C.A., cuyo valor se acordó en \$4'278.180.00, con un precio del cánon mensual de \$365.515 y plazo de tres años (fls. 1-7 c2):

El objeto del contrato se pactó así:

*“CLAUSULA PRIMERA: OBJETO: El ARRENDADOR entrega en arrendamiento al arrendatario y éste recibe al mismo título un inmueble perteneciente al grupo de servicios aeronáuticos ubicado en el aeropuerto “El Dorado” de Santa Fe de Bogotá, D.C. (Cundinamarca).*

*“CLAUSULA SEGUNDA: AREAS. El área total dada en arrendamiento es de SESENTA Y TRES METROS CUADRADOS CON DIEZ CENTIMETROS DE METRO CUADRADO (63.10 M2) el cual se encuentra determinado por los siguientes linderos: MODULO PARA ATENCIÓN DE PASAJEROS AREA 5.80 M2. (...) OFICINA: AREA 58.10 M2.*

Así también se pactó el deber de restitución del inmueble:

*“CLAUSULA TERCERA: RESTITUCION. A la terminación del plazo para el arrendamiento, previsto en la cláusula quinta de este contrato, el arrendatario restituirá el inmueble al arrendador en el mismo estado en que le fue entregado, salvo el deterioro natural por el uso y goce legítimo. Para tal efecto se suscribirá el acta de recibo correspondiente por el Administrador y el arrendatario, el día siguiente de vencido el plazo, previa presentación del paz y salvo del Fondo por todo concepto cánon y servicio. Si el arrendatario no procediere a la entrega del inmueble dentro de los términos previstos en la presente cláusula, el arrendador podrá declarar la caducidad del contrato. PARAGRAFO: Para efectos de la presente cláusula el arrendador solicitará con un (1) mes de antelación al vencimiento de este, la restitución del inmueble.”*

En la cláusula cuarta se acordó cuál sería la destinación del inmueble:

*“El ARRENDATARIO destinará única y exclusivamente el inmueble objeto del presente contrato a ADECUACION MODULO DE ATENCION DE PASAJEROS Y OFICINA”.*

En la cláusula correspondiente al plazo y vigencia del contrato, se estipuló:

*“PLAZOS DE ARRENDAMIENTO Y VIGENCIA DEL CONTRATO: El término del presente contrato es de TRES (3) AÑOS, contados a partir de la suscripción del mismo. El plazo será de DOS (2) AÑOS Y SEIS (6) MESES, contados a partir del acta de entrega, la cual deberá suscribirse dentro de los tres días siguientes al perfeccionamiento del contrato por el arrendatario y el representante del Fondo en el citado Aeropuerto de ubicación del bien.*

*A partir de esta fecha comenzarán a causarse los pagos respectivos. En todo caso los pagos deben efectuarse desde esta fecha se reciba o no el área arrendada. A la citada acta se le anexará el inventario de los bienes que se encuentran dentro del inmueble objeto de arrendamiento. Cuando el área se encuentre ocupada por el arrendatario y se refiera a sustitución de contrato no se requerirá acta de entrega y los valores comenzarán a causarse a partir de la fecha del perfeccionamiento del contrato.”*

Respecto del valor del canon de arrendamiento y su reajuste, las partes convinieron:

*“La tarifa de arrendamiento mensual será de 2.60 salarios mínimos legales diarios por metro cuadrado. El canon mensual de arrendamiento será el resultado de multiplicar la tarifa de arrendamiento mensual por el número de metros cuadrados del inmueble objeto del contrato. El valor en pesos de la cuota mensual de arriendo se determinará multiplicando el canon mensual por el valor del salario mínimo legal que se encuentre rigiendo; para efectos de este contrato sólo variará anualmente a partir de la fecha de su iniciación. Igual reajuste se cancelará durante todo el término que el arrendatario ocupe el inmueble ya sea que deba hacer entrega de él por vencimiento del plazo del término inicialmente pactado o mientras se suscriba un nuevo contrato sin que esto signifique prórroga del plazo pactado, ni obligación de suscripción de un nuevo contrato, subsistiendo las cargas, servicios obligaciones y garantías establecidas en este contrato.”*

**“CLAUSULA SEPTIMA. VALOR DEL CONTRATO Y CANON MENSUAL.** Para todos los efectos legales el valor del presente contrato se fija en la suma de CUATRO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CIENTO OCHENTA PESOS (\$4'278.180.00), moneda corriente correspondiente a una anualidad.

**“CANON MENSUAL:** El valor en pesos de la cuota mensual de arriendo, durante el primer año, será mensualmente de TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS QUINCE PESOS (\$356.515.00) Moneda corriente. El ARRENDATARIO pagará el canon de arrendamiento por cada mes calendario anticipadamente dentro de los cinco (5) primeros días de la respectiva mensualidad, en la pagaduría o administración del respectivo aeropuerto, o mediante autorización del Director General Financiero para cancelar en otro sitio diferente al del lugar de ubicación del bien arrendado, durante todo el término de vigencia de este contrato sin que se requiera para tal efecto factura o cuenta de cobro del arrendador. El valor del cánon comenzará a causarse a los tres días siguientes al perfeccionamiento del contrato, se reciba o no por parte del ARRENDATARIO el área arrendada. El ARRENDATARIO deberá cancelar íntegramente y de forma anticipada los faltantes para el vencimiento del mes en que se efectúe el acta de entrega junto con el valor del canon del mes siguiente.”

Igualmente en el texto del contrato se incluyeron facultades exorbitantes al siguiente tenor:

*“CLAUSULA DECIMA SEPTIMA: CADUCIDAD: Se aplicarán a este contrato las normas sobre caducidad contenidas en los artículos 60 y siguientes del Decreto 222 de 1983.*

*“CLAUSULA DECIMA OCTAVA: CAUSALES DE CADUCIDAD: El arrendador podrá declarar la caducidad administrativa del presente contrato mediante resolución motivada por las siguientes causas: a). Por las contempladas en el artículo 62 del Decreto 222 de 1983; b) si no se efectuare el pago del arrendamiento dentro del plazo previsto; c) si no se diere al inmueble la destinación acordada ...”*

Por último, las partes pactaron la terminación del contrato de arrendamiento, de la siguiente manera:

*“CLAUSULA VIGESIMA: TERMINACION: El ARRENDADOR podrá dar por terminado el presente contrato, por las siguientes razones. a).- en razón a las necesidades propias del servicio y funciones que le correspondan; b). por razón de la realización de obras de ampliación o remodelación que hagan necesaria la desocupación del área arrendada; c) por cancelación o suspensión definitiva de la ruta que va a operar en este aeropuerto teniendo en cuenta lo dispuesto en los numerales 3.6.3.4.3.17 y 3.6.3.4.3.18 del Manual de Reglamentos Aeronáuticos. Para los efectos previstos en los literales a, b) y c) de la presente cláusula se dará aviso al arrendatario con un mes de anticipación.”*

**2.1.3.** Recibo de caja No 20286 expedido el 7 de marzo de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en donde consta el pago realizado por Zuliana de Aviación por concepto de canon de arrendamiento de inmueble por valor de \$1'349.041.00 (fl. 8 c2).

**2.1.4.** Factura de venta No. 100-34878 expedida el 19 de febrero de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de marzo de 1997, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'349.041 (fl. 9 c2).

**2.1.5.** Recibo de caja No 22919 expedido el 4 de abril de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en donde consta el pago realizado por Zuliana de Aviación por concepto de canon de arrendamiento de inmueble por valor de \$1'349.041.00 (fl. 10 c2).

**2.1.6.** Factura de venta No. 100-35537 expedida el 31 de marzo de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de abril de 1997, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'349.041 (fl. 11 c2)

**2.1.7.** Recibo de caja No 26364 expedido el 6 de mayo de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en donde consta el pago realizado por Zuliana de Aviación por concepto de canon de arrendamiento de inmueble, correspondiente al mes de mayo por valor de \$1'349.041.oo (fl. 12 c2).

**2.1.8.** Factura de venta No. 100-36196 expedida el 22 de abril de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de mayo de 1997, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'349.041 (fl. 13 c2)

**2.1.9.** Recibo de caja No 29140 expedido el 10 de junio de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en donde consta el pago realizado por Zuliana de Aviación por concepto de canon de arrendamiento de inmueble, correspondiente al mes de junio por valor de \$1'554.272.oo (fl. 14 c2).

**2.1.10.** Factura de venta No. 100-36853 expedida el 24 de mayo de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de junio de 1997, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'554.272 (fl. 15 c2).

**2.1.11.** Recibo de caja No 30428 expedido el 4 de julio de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en donde consta el pago realizado por Zuliana de Aviación por concepto de canon de arrendamiento de inmueble, correspondiente al mes de julio por valor de \$1'554.272.oo (fl. 16 c2).

**2.1.12.** Factura de venta No. 100-37515 expedida el 23 de junio de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de julio de 1997, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'554.272 (fl. 17 c2)

**2.1.13.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 5 de agosto de 1997 por Zuliana de Aviación en el Banco Popular por la suma de \$1'554.272, correspondiente al pago de canon del mes de agosto (fl. 18 c2).

**2.1.14.** Factura de venta No. 100-38180 expedida el 29 de julio de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de

canon de arrendamiento correspondiente al mes de agosto de 1997, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'554.272 (fl. 19 c2).

**2.1.15.** Oficio del 5 de agosto de 1997 por el cual Zuliana de Aviación allegó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil consignación de pago de arrendamiento correspondiente al mes de agosto de 1997 de las oficinas y counters de aeropuertos de Bogotá, Medellín y Cali (fl. 20 c2).

**2.1.16.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 4 de septiembre de 1997 por Zuliana de Aviación en el Banco Popular por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de septiembre (fl. 21 c2).

**2.1.17.** Factura de venta No. 100-38844 expedida el 26 de agosto de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de septiembre de 1997, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'628.808 (fl. 22 c2).

**2.1.18.** Oficio del 5 de septiembre de 1997 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de ese año, referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 5 de septiembre de 1997 (fl. 23 c2).

**2.1.19.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 2 de octubre de 1997 por Zuliana de Aviación en el Banco Popular por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de octubre (fl. 24 c2).

**2.1.20.** Factura de venta No. 100-39506 expedida el 27 de septiembre de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de octubre de 1997 realizado por Zuliana de Aviación, por valor de \$1'628.808 (fl. 25 c2)

**2.1.21.** Oficio del 4 de octubre de 1997 por el cual Zuliana de Aviación allegó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil consignación de pago de

arrendamiento correspondiente al mes de agosto de 1997 de las oficinas y counters de aeropuertos de Bogotá, Medellín y Cali (fl. 26 c2).

**2.1.22.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 4 de noviembre de 1997 por Zuliana de Aviación en el Banco Popular por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de noviembre (fl. 27 c2).

**2.1.23.** Factura de venta No. 100-40176 expedida el 28 de octubre de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de noviembre de 1997, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'628.808 (fl. 28 c2).

**2.1.24.** Oficio del 4 de noviembre de 1997 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de ese año referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 4 de noviembre de 1997 (fl. 29 c2).

**2.1.25.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 2 de diciembre de 1997 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de diciembre (fl. 30 c2).

**2.1.26.** Factura de venta No. 100-40850 expedida el 26 de noviembre de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de noviembre de 1997 realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'628.808 (fl. 31 c2)

**2.1.27.** Oficio del 4 de diciembre de 1997 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de ese año referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja de Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 4 de diciembre de 1997 (fl. 32 c2).

**2.1.28.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 5 de enero de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de enero (fl.330 c2).

**2.1.29.** Factura de venta No. 100-41524 expedida el 26 de diciembre de 1997 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'628.808 (fl. 34 c2)

**2.1.30.** Oficio del 5 de enero de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de 1997, referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 5 de enero de 1998 (fl. 35 c2).

**2.1.31.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 3 de febrero de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de febrero (fl. 36 c2).

**2.1.32.** Factura de venta No. 100-42192 expedida el 24 de enero de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de febrero de 1998, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'628.808 (fl. 37 c2).

**2.1.33.** Oficio del 3 de febrero de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de 1997 referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 3 de febrero de 1998 (fl. 38 c2).

**2.1.34.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 3 de marzo de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de marzo (fl. 39 c2).

**2.1.35.** Factura de venta No. 100-42863 expedida el 26 de febrero de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de marzo de 1998, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'628.808 (fl. 40 c2).

**2.1.36.** Oficio del 3 de marzo de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de 1997 referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 4 de marzo de 1998 (fl. 41 c2).

**2.1.37.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 2 de abril de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de abril (fl. 42 c2).

**2.1.38.** Oficio del 3 de abril de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de 1997 referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 3 de abril de 1998 (fl. 43 c2).

**2.1.39.** Factura de venta No. 100-43534 expedida el 30 de marzo de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de abril de 1998 realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'628.808 (fl. 44 c2).

**2.1.40.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 5 de mayo de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'628.808, correspondiente al pago de canon del mes de mayo (fl. 45 c2).

**2.1.41.** Factura de venta No. 100-44208 expedida el 28 de abril de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de mayo de 1998, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'628.808 (fl. 46 c2).



**2.1.42.** Oficio del 5 de mayo de de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de 1997 referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 6 de mayo de 1998 (fl. 47 c2).

**2.1.43.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 3 de junio de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'847.403, correspondiente al pago de canon del mes de junio (fl. 48 c2).

**2.1.44.** Factura de venta No. 100-44885 expedida el 26 de mayo de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de junio de 1998 realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'847.403 (l. 49 c2).

**2.1.45.** Oficio del 3 de junio de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de no haber recibido respuesta al oficio del 5 de agosto de 1997 referido a la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 4 de junio de 1998 (fl. 50 c2).

**2.1.46.** Recibo de caja No 51569 expedido el 3 de julio de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en donde consta el pago realizado por Zuliana de Aviación por concepto de canon de arrendamiento de inmueble, correspondiente al mes de julio por valor de \$1'847.403 (fl. 51c2).

**2.1.47.** Factura de venta No. 100-45553 expedida el 25 de junio de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de julio de 1998, realizado por Zuliana de Aviación por valor de \$1'847.403 (fl. 52 c2).

**2.1.48.** Recibo de caja No 53767 expedido el 10 de agosto de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en donde consta el pago realizado por Zuliana de Aviación por concepto de canon de arrendamiento de inmueble

correspondiente a abono parcial del mes de agosto por valor de \$887.162 (fl. 53c2).

**2.1.49.** Factura de venta No. 100-46220 expedida el 29 de julio de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de agosto de 1998, realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'847.403 (fl. 54 c2).

**2.1.50.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 9 de julio de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de junio (fl. 55 c2).

**2.1.51.** Factura de venta No. 100-46885 expedida el 27 de agosto de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de agosto de 1998, realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'930.138 (fl. 56 c2).

**2.1.52.** Oficio del 7 de septiembre de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 7 de septiembre de 1998 (fl. 57 c2).

**2.1.53.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 28 de octubre de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de octubre (fl. 58 c2).

**2.1.54.** Factura de venta No. 100-47550 expedida el 29 de septiembre de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de octubre de 1998, realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'930.138 (fl. 59 c2).

**2.1.55.** Oficio del 8 de octubre de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 28 de octubre de 1998 (fl.60 c2).

**2.1.56.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 5 de noviembre de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de noviembre (fl. 61 c2).

**2.1.57.** Factura de venta No. 100-48219 expedida el 29 de octubre de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de noviembre de 1998, realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'930.138 (fl. 63 c2).

**2.1.58.** Oficio del 6 de noviembre de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 29 de noviembre de 1998 (fl.64 c2).

**2.1.59.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 9 de diciembre de 1998 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de diciembre (fl. 65 c2)

**2.1.60.** Factura de venta No. 100-48889 expedida el 30 de noviembre de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes diciembre de 1998 realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'400.188 (fl. 66 c2).

**2.1.61.** Oficio del 7 de diciembre de 1998 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 9 de diciembre de 1998 (fl.67 c2).

**2.1.62.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 7 de enero de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de enero (fl. 68 c2).

**2.1.63.** Factura de venta No. 100-49557 expedida el 23 de diciembre de 1998 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de

canon de arrendamiento correspondiente al mes enero de 1999, realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'400.188 (fl. 69 c2).

**2.1.64.** Oficio del 7 de enero de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 8 de enero de 1999 (fl.70 c2).

**2.1.65.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 5 de febrero de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de febrero (fl. 71 c2).

**2.1.66.** Factura de venta No. 100-50230 expedida el 29 de enero de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes febrero de 1999, realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'400.188 (fl. 72 c2).

**2.1.67.** Oficio del 5 de febrero de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad del 8 de febrero de 1999 (fl.73 c2).

**2.1.68.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 5 de marzo de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de marzo (fl. 74 c2).

**2.1.69.** Factura de venta No. 100-50906 expedida el 25 de febrero de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de marzo de 1999 realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'400.188 (fl. 75 c2).

**2.1.70.** Oficio del 5 de marzo de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se

permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad en marzo de 1999 (fl.76 c2).

**2.1.71.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 9 de abril de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de abril (fl. 77 c2).

**2.1.72.** Factura de venta No. 100-51578 expedida el 30 de marzo de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de abril de 1999 realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'400.188 (fl. 78 c2).

**2.1.73.** Oficio del 9 de abril de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 12 de abril de 1999 (fl.79 c2).

**2.1.74.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 7 de mayo de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$887.162, correspondiente al pago de canon del mes de mayo (fl. 80 c2).

**2.1.75.** Factura de venta No. 100-52242 expedida el 28 de abril de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de mayo de 1999 realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'400.188 (fl. 81 c2).

**2.1.76.** Oficio del 6 de mayo de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 7 de mayo de 1999 (fl.82 c2).

**2.1.77.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 6 de junio de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de junio (fl. 83 c2).

**2.1.78.** Factura de venta No. 100-52902 expedida el 28 de mayo de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de junio de 1999 realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'624.218 (fl. 84 c2).

**2.1.79.** Oficio del 4 de junio de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 7 de junio de 1999 (fl.85 c2).

**2.1.80.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 8 de julio de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de julio (fl. 86 c2).

**2.1.81.** Factura de venta No. 100-53561 expedida el 28 de junio de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de julio de 1999 realizado por Zuliana de Aviación por valor total nacional de \$1'624.218 (fl. 87 c2).

**2.1.82.** Oficio del 8 de julio de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 8 de julio de 1999 (fl.88 c2).

**2.1.83.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 6 de agosto de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de agosto (fl. 89 c2).

**2.1.84.** Factura de venta No. 100-54217 expedida el 30 de julio de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de

canon de arrendamiento correspondiente al mes de agosto de 1999 realizado por Zuliana de Aviación (fl. 90 c2).

**2.1.85.** Oficio del 6 de agosto de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 8 de agosto de 1999 (fl.91 c2).

**2.1.86.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 7 de septiembre de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de septiembre (fl. 92 c2).

**2.1.87.** Factura de venta No. 100-54868 expedida el 27 de agosto de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de septiembre de 1999 realizado por Zuliana de Aviación (fl. 93 c2).

**2.1.88.** Oficio del 7 de septiembre de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 7 de septiembre de 1999 (fl.94 c2).

**2.1.89.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 7 de octubre de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de octubre (fl. 95 c2).

**2.1.90.** Factura de venta No. 100-55518 expedida el 26 de septiembre de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento correspondiente al mes de octubre de 1999 realizado por Zuliana de Aviación (fl. 96 c2).

**2.1.91.** Oficio del 7 de octubre de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se

permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 8 de octubre de 1999 (fl.97 c2).

**2.1.92.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 8 de noviembre de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de noviembre (fl. 98 c2).

**2.1.93.** Factura de venta No. 100-56172 expedida el 27 de octubre de 1999 por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil por concepto de pago de canon de arrendamiento, correspondiente al mes de noviembre de 1999 realizado por Zuliana de Aviación (fl. 99c2).

**2.1.94.** Oficio del 8 de noviembre de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 8 de noviembre de 1999 (fl.100 c2).

**2.1.95.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 7 de diciembre de 1999 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de diciembre (fl. 101 c2).

**2.1.96.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 7 de enero de 2000 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de enero (fl. 103 c2).

**2.1.97.** Oficio del 7 de enero de 1999 mediante el cual Zuliana de Aviación manifestó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que en vista de la negativa de la entidad a recibir los pagos por concepto de arrendamiento, se permitía anexar consignación realizada en la Caja Agraria. El anterior oficio tiene constancia de radicación ante la entidad el 7 de enero de 2007 (fl.104 c2).

**2.1.98.** Comprobante de consignación de depósito de arrendamiento realizada el 7 de febrero de 2000 por Zuliana de Aviación en la Caja Agraria por la suma de \$1'029.108, correspondiente al pago de canon del mes de febrero (fl. 105 c2).



**2.1.99.** Oficio 29 de julio de 1999 por el cual la Gerente Aeroportuario de Aeronáutica Civil informó a la empresa Zuliana de Aviación lo siguiente:

*“funcionarios de este Despacho se desplazaron a las áreas objeto del contrato de arrendamiento No. 00433 AR ... con la finalidad de verificar el cumplimiento de las cláusulas pactadas en el mismo”.*

*“Aprovecho la oportunidad para recordarle que las áreas dadas a los diferentes usuarios del Aeropuerto Internacional el Dorado en virtud del contrato de arrendamiento no pueden ser cedidas subarrendadas, ni mucho menos permitir el uso por terceras personas”.*

**2.1.100.** Oficio del 10 de agosto de 2010 por el cual la Aeronáutica Civil le recordó a la empresa la prohibición de ceder o subarrendar las áreas arrendadas (fl. 130 c2).

**2.1.101.** Oficio con fecha ilegible por el cual la Aeronáutica Civil se dirigió al Grupo de Administración de Inmuebles poniéndole de presente la ocupación irregular de las áreas subarrendadas (fl. 131-132 c2).

**2.1.102.** Oficio No. 241-2497/98 por el cual el Jefe de Grupo de Inmuebles de la Aeronáutica informó a Zuliana de Aviación que (fl. 133 c2).:

*“... el área del pasillo de accesos a la plataforma contigua a la primera banda de equipajes de Avianca ha sido adecuada para guardar parales, mostradores y otros elementos utilizados por las empresas Avianca, Sam, Continental cuando efectúan la atención de sus vuelos obstaculizando el acceso a la plataforma ubicada frente a la oficina utilizada por ustedes.*

*“Comedidamente me permito solicitarles tomar los correctivos necesarios a las situaciones mencionadas anteriormente para evitar tropiezos.”*

**2.1.103.** Contrato de cesión del contrato de arrendamiento No. 0433 AR, celebrado el 6 de junio de 2003 entre Zuliana de Aviación y West Caribbean Airways (fl. 156 c2).

**2.1.104.** Oficio del 25 de julio de 2003 por el cual la Aeronáutica Civil manifestó a Zuliana de Aviación y a West Caribbean que se había aceptado la cesión del contrato de arrendamiento No. 0433 de 1992 (fl. 157 c2).

**2.1.105.** Resolución No. 3013 del 6 de agosto de 1999 por la cual la Oficina de Transporte Aéreo de la Aeronáutica Civil resolvió cancelar el permiso de operación de la empresa Zuliana de Aviación otorgado mediante Resolución No. 10696 del

30 de septiembre de 1992 en tanto fue suspendida por las autoridades venezolanas por no cumplir el proceso de certificación (fl. 45-46 c1).

## **2.2.- Testimonios.**

Como resultado del decreto de pruebas, ante el Tribunal a quo se recepcionó la declaración de la señora MARIA ISABEL CALDERON DELGADO, quien para la época de los hechos se desempeñaba como Jefe de Oficina de Zuliana de Aviación y frente a los hechos objeto de controversia depuso (fl. 139-140 c1):

*“PREGUNTADO: Informe al Despacho los hechos que a usted le consten en relación con el contrato de arrendamiento No. 433 AR celebrado entre el Departamento de Aeronáutica Civil y la empresa Zuliana de Aviación C.A. Respondió: Yo no sé exactamente que pasa con el contrato lo único que puedo decir es sobre lo del counter porque yo trabajé hay (sic) desde 1996 y en esa época había una época de entrada a las oficinas de Zuliana y como en Julio de 1997 nosotros llegamos en la mañana a la oficina y la puerta estaba cerrada y nos dijeron que teníamos que entrar por un “holl” (sic) muy estrecho que servía para una banda transportadora de equipaje, después teníamos que subir unas esclareas que quedaban contra el techo para poder entrar finalmente a la oficina. Eso se quedó así porque se nos impidieron de todas las maneras la entrada por la puerta pegada al counter. No sé la causa porque nos quitaron la puerta, yo estuve hasta febrero de 1998 y todavía había el problema de la puerta. Pero antes de eso como en marzo de 1997, como ya estaban suspendidos los vuelos de Zuliana nosotros teníamos que atender el counter para informar a los pasajeros, un día llegamos y habían colocado equipos nuevos que eran de continental de aviación y su personal nuevo y no pudimos volver al counter para dar información de la situación de la empresa y porque aun habían oficinas en Medellín y los pasajeros que aún tenían tiquetes y teníamos que definirles la situación por eso necesitábamos de la Oficina ... PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si usted recuerda la puerta de acceso que dice fue cancelando (sic) a donde salía dicha puerta. Contestó: La puerta daba a la Oficina.”*

## **2.3. Interrogatorio de parte.**

El señor HERNANDO SANCHEZ GUTIERREZ compareció ante el Tribunal a quo en su calidad de representante legal de Zuliana de Aviación C.A., con el fin de rendir el interrogatorio de parte solicitado por la demandada y decretado mediante auto del 19 de diciembre de 2003 (fl.142-143 c2) :

*“PREGUNTADO: Cuál era el objeto de Zuliana de Aviación en Colombia. CONTESTO: Transporte de pasajeros de Colombia a Venezuela y a E.U. PREGUNTADO: Hasta cuándo se cumplió ese objeto social. CONTESTO:*

*hasta 1996 o 1997 no estoy muy seguro más o menos. PREGUNTADO: Desde cuándo no opera Zuliana de Aviación en el módulo objeto de la presente demanda. CONTESTO: desde que terminó operaciones más o menos en el año 1997 no recuerdo exactamente. PREGUNTADO: Qué puede informarnos quién colocó letreros en el módulo de Zuliana en el Aeropuerto El Dorado. CONTESTO: Zuliana colocó sus letreros y Continental Airlines colocó sus letreros en la parte que le correspondía a Zuliana. PREGUNTADO: Usted le dio alguna autorización a Continental Airlines. CONTESTO: No he dado autorización alguna, es más puse una queja por invasión del espacio de Zuliana y ante la Aeronáutica Civil también nos quejamos pero no obraron en ningún modo yo quisiera que la aeronáutica dijera qué autorización le dio a continental para poner eso.”*

#### **2.4. De los dictámenes periciales**

Advierte la Sala que mediante auto que ordenó la apertura del período probatorio se dispuso la práctica de dos dictámenes parciales, uno a cargo de la perito contadora Blanca Marina Herrera (c 3A) y el siguiente a cargo del perito evaluador Oscar Alejandro Abella García (c 3B).

Los dos auxiliares de la justicia procedieron a rendir las experticias encomendadas, por lo cual se procedió a correr traslado de las mismas a las partes del proceso mediante autos del 22 de octubre y 3 de diciembre de 2003, respectivamente.

La parte demandada, dentro del término legal, objetó ambos dictámenes. Por su parte la empresa demandante objetó el dictamen rendido por la perito contadora y a su turno solicitó la práctica de un nuevo dictamen como prueba de su objeción, prueba que fue ordenada mediante providencia del 16 de junio de 2004 en la cual se designó como perito a la señora Myriam Mendoza de Tovar.

Una vez rendido el experticio por la auxiliar Mendoza de Tovar (tomo I, II, III, IV, V, VI), el Tribunal a quo corrió traslado del mismo, término dentro del cual la parte demandada procedió a objetarlo por error grave.

Al respecto, el Tribunal en auto del 23 de febrero de 2005 resolvió que las objeciones propuestas por la Unidad Administrativa Especial serían resueltas al momento de dictar sentencia.

En relación con este punto, la Sala precisa que de conformidad con los dictados de las normas procesales civiles<sup>7</sup>, la objeción de un dictamen rendido como prueba para acreditar la objeción por error grave de otro dictamen no resulta procedente. En ese sentido en caso de que al resolver los argumentos de impugnación sea necesario indagar acerca de las conclusiones técnicas que arroja dicha experticia, la objeción formulada en contra de la misma no podrá ser tenida en cuenta.

### **3.- Del régimen jurídico aplicable al contrato de arrendamiento No. 0433 AR.**

Dado que del recaudo probatorio se evidencia que la fecha de celebración del contrato de arrendamiento No. 0433 AR suscrito entre el Fondo Aeronáutico Nacional y la empresa Zuliana de Aviación cuya declaratoria de incumplimiento se depreca, tuvo lugar el 26 de mayo de 1992, se impone concluir que el marco normativo aplicable al negocio jurídico de la referencia lo constituye el Decreto-ley 222 de 1983, anterior Estatuto de Contratación de la Administración Pública.

De conformidad con los dictados del artículo primero de dicha norma, se tiene que al ser creado el Fondo Aeronáutico Nacional <sup>8</sup> bajo la naturaleza jurídica de establecimiento público las normas contenidas en el Decreto-ley 222 de 1983 le resultaban aplicables en su totalidad.

Recuerda la Sala que el anterior régimen de contratación administrativa, contenido en el mencionado Decreto-ley, establecía una clasificación de los negocios jurídicos celebrados por las entidades del Estado, así: por un lado los contratos administrativos y por otro los contratos de derecho privado de la Administración. Los primeros se encontraban enlistados de manera expresa y taxativa en el artículo 16 del aludido Decreto-ley, en tanto que los segundos, de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 16, serían por exclusión todos los demás, los

---

<sup>7</sup> Art. 238 del Código de Procedimiento Civil.

Numeral 5. En el escrito de objeción se precisará el error y se pedirán las pruebas para demostrarlo. De aquél se dará traslado a las demás partes en la forma indicada en el artículo 108, por tres días, dentro de los cuales podrán éstas pedir pruebas. El juez decretará las que considere necesarias para resolver sobre la existencia del error, y concederá el término de diez días para practicarlas. El dictamen rendido como prueba de las objeciones no es objetable, pero dentro del término del traslado las partes podrán pedir que se complemente o aclare.

<sup>8</sup> El Fondo Aeronáutico Nacional fue creado mediante el Decreto 3140 de 1968 como un establecimiento público del orden nacional, adscrito adscrito al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil. Con posterioridad a la celebración del contrato No. 0433 del 26 de mayo 1992, se expidió el Decreto 2171 de 30 de diciembre de 1992, por el cual, ente otras disposiciones fusionó el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil con el Fondo de Aeronáutica Nacional y se reestructura como unidad administrativa especial de aeronáutica civil.

cuales se regularían por las normas del derecho civil, comercial o laboral según su naturaleza, salvo en materia de caducidad en cuyo caso se someterían al amparo de ese Decreto-ley.

Pues bien, el contrato de arrendamiento no se encontraba dentro de los negocios enlistados en el artículo 16, lo que de suyo lo convertía en un contrato de derecho privado de la Administración, cuya solución de controversias en todo caso debía someterse al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo siempre que en su clausulado se encontrara pactada la caducidad. Sin embargo, tal inclusión no variaba su régimen jurídico, sólo la jurisdicción competente para conocer de sus asuntos. Todo lo expuesto, sin perjuicio de señalar que con posterioridad a la expedición de las Leyes 80 de 1993, 446 de 1998 y 1107 de 2006, quedó clara la competencia de esta Jurisdicción especializada para conocer las controversias relativas a contratos celebrados por entidades estatales, indistintamente del régimen legal que los gobierne.

Con todo, el artículo 80 del Decreto-ley 222 de 1983, también precisó el listado de los contratos que dicha norma se ocupaba de regular. Así, dispuso:

*“Artículo 80. De los distintos contratos. El presente estatuto trata de los siguientes contratos: de obras públicas, de consultoría, de suministro, de compraventa y permuta de muebles, compraventa y permuta de inmuebles, arrendamiento, prestación de servicios, donación, para recuperación de bienes ocultos, concesión de servicios públicos, de correos, acuñación de moneda metálica y de billetes, empréstito y seguros.*

*“Los demás contratos continuarán rigiéndose por las normas generales o especiales vigentes para los mismos.”*

Y seguidamente, en su capítulo décimo que comprende los artículos 156 a 162<sup>9</sup>, se determinaron aspectos especiales en materia del contrato de arrendamiento, de

---

<sup>9</sup> **Artículo 156. De la forma de celebración.** El contrato de arrendamiento de inmuebles podrá celebrarse directamente. El de muebles requerirá licitación pública si su valor es superior a trescientos mil pesos (\$ 300.000.00). 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.

**Artículo 157. De la duración del arrendamiento.** El término del contrato se pactará expresamente. Cuando se den bienes en arrendamiento dicho término no podrá exceder de dos (2) años para muebles y de cinco (5) para inmuebles, sin que haya lugar a prórrogas, salvo lo indicado a continuación.

**Parágrafo.** En los contratos de arrendamiento que celebren las zonas francas industriales y comerciales que sean establecimientos públicos, respecto de lotes de terreno o instalaciones de su propiedad, con personas naturales o jurídicas nacionales o con personas jurídicas extranjeras que constituyan sucursal en el país, para que desarrollen actividades industriales o comerciales, podrán pactarse términos superiores a los previstos en este artículo, siempre y cuando no excedan de treinta (30) años.

A juicio de la Junta Directiva de la respectiva zona franca, el término del contrato podrá prorrogarse por igual período, antes de su vencimiento.

obligatoria observancia en los negocios de esa tipología celebrados por las entidades sometidas al régimen legal allí consagrado.

De ahí emergió con claridad la intención normativa de plasmar un tratamiento especial para los contratos de arrendamiento celebrados por las entidades discriminadas en el artículo primero del referido Decreto-ley 222 de 1983, en tanto si bien correspondían a la clasificación de los contratos de derecho privado de la Administración, lo cierto es que también la misma normativa, entrándose del arrendamiento, se reservó la regulación de unas materias específicas cuya aplicación y observancia en el caso concreto resultaban inesquivables.

Ha de concluirse entonces que el contrato de arrendamiento a la luz del régimen normativo del Decreto-ley 222 de 1983 no era solo un contrato de derecho privado de la Administración, si se tiene en consideración que fue el mismo estatuto el que se encargó de impartir un tratamiento especial, tal cual lo sostuvo la Sección Tercera de esta Corporación

*“Por consiguiente, en vigencia del Decreto 222 de 1983, el contrato de arrendamiento tenía un régimen especial, diferenciado de la materia comercial, dado que sus artículos 80 y 156 son normas especiales que exceptúan el régimen general de este contrato. Es decir, que en materia de arrendamiento de bienes inmuebles, el Código de Comercio no se aplicaba, por expresa previsión del estatuto de contratación vigente hasta el año de 1993.*

*“d) En cuanto al plazo de los contratos de arrendamiento, disponía el artículo 157 del Decreto 222, norma especial que prevalece frente a las*

---

**Artículo 158. Del valor del arrendamiento.** El precio se establecerá por períodos de días, meses o años, pero si se trata de inmuebles, no se podrán pagar valores superiores a los señalados en las disposiciones vigentes; en el caso de muebles, no se podrán pagar valores superiores a los corrientes en el mercado según el número de unidades.

**Artículo 159. Del valor del contrato.** Se tendrá como valor del contrato de arrendamiento el correspondiente al monto anual del mismo, o su cuantía total si su duración fuere inferior a doce (12) meses.

**Artículo 160. Del periodo provisional de reserva.** El jefe de la entidad contratante o su delegado podrá reservar para la entidad los inmuebles sobre los cuales ésta tenga interés en celebrar contrato de arrendamiento mientras se perfecciona dicho contrato, por un período no mayor de sesenta (60) días, mediante acto administrativo en el que consten las condiciones esenciales acordadas para celebrarlo y el carácter provisional de la reserva.

**Artículo 161. Del pago del periodo provisional de reserva.** El pago de la renta por el período provisional de reserva, lo reconocerá la entidad contratante mediante resolución motivada, el valor deberá ser el acordado para el contrato.

**Artículo 162. Del reajuste de la renta.** En los contratos de arrendamiento pactados por períodos mayores de un año, o en sus prórrogas, podrán preverse reajustes del valor de la renta, con subordinación en todo caso a lo que prevean las normas legales o reglamentarias sobre el control de arrendamientos.

*normas del derecho privado, que no podrá exceder de cinco (5) años, tratándose de bienes inmuebles<sup>10</sup>, plazo al final del cual, los contratos se deben dar por terminados, en virtud de esta causal legal.*

*“Por lo tanto, es claro que existía en el Decreto ley 222 de 1983 un régimen especial para el contrato de arrendamiento de inmuebles del Estado, independientemente de que tuvieran destinación comercial, el cual excluía la aplicación de las normas del Código de Comercio. Significa lo anterior que para aquella época los contratantes estaban impedidos para darle un tratamiento comercial a su relación negocial, convenir un plazo superior al consagrado en la ley y prorrogarlo si se había llegado a ese límite, pues otra interpretación conduciría a permitir que la administración prorrogara indefinidamente este tipo de contratos incurriendo en una nulidad absoluta de los mismos, por violación de una prohibición (artículo 78 letras b. y c. del Decreto Ley 222 de 1983).<sup>11</sup>*

*“En consecuencia, conforme a la tipología que en el Decreto ley 222 de 1983 se estableció, los negocios jurídicos de arrendamiento del sub lite son contratos de derecho privado de la administración, con cláusula de caducidad, por cuanto ella se pactó en los mismos (cláusula décima cuarta y décima quinta); y que encontraba su regulación especial en los artículos 80 y 156 a 162 de aquel Estatuto, sin que por ello variara su naturaleza.”<sup>12</sup>*

#### **4). El plazo convenido para la duración del contrato estatal de arrendamiento y la improcedencia de su prórroga automática y de su tácita reconducción.**

Varios de esos aspectos puntuales que el Decreto-ley 222 de 1983 reguló de manera especial en materia del contrato de arrendamiento y que interesan para resolver el caso en debate consistieron en el límite máximo del plazo contractual y la prohibición expresa de que se pactaran prórrogas automáticas.

***“Artículo 157. De la duración del arrendamiento. El término del contrato se pactará expresamente. Cuando se den bienes en arrendamiento dicho término no podrá exceder de dos (2) años para muebles y de cinco (5) para inmuebles, sin que haya lugar a prórrogas, salvo lo indicado a continuación.”***

Cabe sumar a lo anterior que el último inciso del artículo 58 del citado Decreto-ley 222 de 1983 también consagró, de manera perentoria y expresa, la prohibición de pactar prórrogas automáticas en cualquier tipo de contrato, lo cual cobija también el de arrendamiento, según los siguientes términos:

---

<sup>10</sup> Prescribe a este respecto el artículo 157 que “[e]l término del contrato se pactará expresamente. Cuando se den bienes en arrendamiento dicho término no podrá exceder de dos (2) años para muebles y de cinco (5) para inmuebles, sin que haya lugar a prórrogas...”

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Ver entre otras providencias: auto de 12 de julio de 2001, Exp. 19870; sentencia de 24 de mayo de 2001, Exp. 12247; sentencia de 15 de marzo de 2001, Exp. 13352.

<sup>12</sup> Sección Tercera Consejo de Estado, 28 de febrero de 2011, Exp.28281, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*“En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos, ni prorrogarse su plazo si estuviere vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas”.* (Se deja subrayado).

En este punto resulta pertinente distinguir entre la prórroga automática, la renovación o modificación del contrato y la renovación tácita o tácita reconducción del contrato de arrendamiento, que son tres figuras propias del derecho privado<sup>13</sup>:

- i) La cláusula de prórroga automática del contrato de arrendamiento consiste en el acuerdo de voluntades en virtud del cual las partes convienen en que al vencimiento del plazo inicialmente previsto, ante el silencio de las mismas partes, se extenderá la vigencia del contrato por el período previsto en la respectiva cláusula -usualmente por un período igual al inicial-, sin necesidad de manifestación o formalidad adicional alguna.

Se trata pues de un acuerdo que existe desde el inicio del contrato, que otorga un efecto contractual al silencio de las partes y que extiende en el tiempo el mismo contrato preexistente entre esas partes.

- ii) La renovación del contrato de arrendamiento constituye una modificación del contrato inicial en cuanto se trata de un nuevo vínculo contractual, esto es se configura la celebración de un nuevo contrato –aunque de ordinario con características similares, al menos en parte, al contrato anterior- puesto que precisamente la re-novación equivale a re-hacer, volver a hacer, o mejor volver a celebrar el contrato, cuestión que puede tener lugar cuando mediante el acuerdo de voluntades y ante el vencimiento de un contrato similar pre-existente, en ejercicio de su libertad negocial, las partes convienen un nuevo vínculo en relación con el cual puede mantenerse vigente la regulación básica o genérica del contrato inicial.

- iii) Por su parte, la reconducción a la cual hay lugar en el contrato de arrendamiento, según las previsiones del artículo 2014 del Código Civil, no obedece a alguna cláusula contractual sino que se presenta como una extensión de la vigencia contractual que opera por imperativo legal ante la

---

<sup>13</sup> Al igual que el derecho a la renovación del contrato de arrendamiento sobre el inmueble que ha sido ocupado con un mismo establecimiento de comercio por espacio superior a dos años consecutivos, de acuerdo con el artículo 518 del Código de Comercio.



conducta de las partes, cuando -a pesar del vencimiento del plazo del contrato- continúan de hecho ejecutando sus prestaciones.

La mencionada reconducción tácita se genera como efecto legal que consiste en extender por períodos limitados a un máximo de 3 meses cada uno, la vigencia del contrato, como consecuencia de la conducta de las partes y opera en ausencia de pacto contractual, cuando el arrendatario continúa en la tenencia del inmueble y al mismo tiempo continúa realizando el pago del canon con el beneplácito del arrendador.

De acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, la renovación tácita en el contrato de arrendamiento sobre inmuebles urbanos opera por períodos de tres (3) meses consecutivos, según se lee en la mencionada disposición:

*“ARTICULO 2014. Terminado el arrendamiento por desahucio, o de cualquier otro modo, no se entenderá en caso alguno que la aparente aquiescencia del arrendador a la retención de la cosa por el arrendatario, es una renovación del contrato.*

*Si llegado el día de la restitución no se renueva expresamente el contrato, tendrá derecho el arrendador para exigirla cuando quiera.*

*Con todo, si la cosa fuere raíz, y el arrendatario, con el beneplácito del arrendador, hubiere pagado la renta de cualquier espacio de tiempo subsiguiente a la terminación, o si ambas partes hubieren manifestado por cualquier hecho, igualmente inequívoco, su intención de perseverar en el arriendo, se entenderá renovado el contrato bajo las mismas condiciones que antes, pero no por más tiempo que el de tres meses en los predios urbanos y es necesario para utilizar las labores principiadas y coger los frutos pendientes en los predios rústicos, sin perjuicio de que a la expiración de este tiempo vuelva a renovarse el arriendo de la misma manera.”*

Tanto la cláusula de prórroga automática del contrato estatal de arrendamiento de inmuebles, como la renovación expresa del contrato se han visto limitadas en la contratación estatal, tanto en vigencia del Decreto-ley 150 de 1976, como bajo el Decreto-ley 222 de 1983 y en la Ley 80 de 1993, en cuanto que en los dos primeros estatutos contractuales se fijó un plazo máximo de vigencia del contrato y en la Ley 80 de 1993 se fijó un valor máximo para la adición, al paso que la renovación tácita del contrato de arrendamiento no ha tenido cabida frente al contrato estatal por razón de la formalidad escrita exigida para la existencia del contrato y, por lo tanto, para sus modificaciones.

Para detallar el último aspecto comentado, se recuerda que en el derecho de la contratación entre particulares prima la consensualidad de formas, la cual implica que como regla general las partes pueden expresar su voluntad de cualquier manera, siendo ella la fuente directa de las obligaciones y, en el mismo sentido, la conducta de las partes puede ser constitutiva de un acuerdo contractual o de su modificación, cuestión que sufre algunas modificaciones importantes en el campo de la contratación estatal y en particular en cuanto corresponde al contrato de arrendamiento estatal, cuya regla se ha ido consolidando bajo la exigencia del contrato escrito<sup>14</sup>, de manera que ni la conducta de las partes ni los pactos verbales resultan idóneos para generar un contrato estatal y, bajo esta misma regla, tampoco se ha aceptado que el contrato pueda ser modificado por otra vía que la del escrito<sup>15</sup>, al punto que en la normativa vigente es claro que como regla general el contrato estatal no existe si no consta por escrito, tal como lo ha establecido reiteradamente el Consejo de Estado:

*“La Sala, en jurisprudencia<sup>16</sup> que hoy reitera, ha determinado que la solemnidad del escrito para instrumentar la relación jurídico-contractual de carácter estatal constituye requisito ad substantiam actus, lo cual imposibilita acreditar la existencia misma del contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal; en otras palabras, para acreditar la existencia del contrato se requiere del documento escrito debidamente suscrito por las partes, aportado en la forma prevista por la ley procesal, para que el mismo preste mérito probatorio, aserto que encuentra sólido apoyo en el ordenamiento positivo según lo evidencia el texto del artículo 187 del C. de P. C.”<sup>17</sup>*

Ahora bien, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que frente a la exigencia del contrato estatal escrito no es viable la aplicación del artículo 2014

---

<sup>14</sup> Decreto-ley 150 de 1976: Artículo 134.- *“De la forma de celebración. El contrato de arrendamiento podrá celebrarse directamente o previa licitación pública. Siempre constará por escrito.”*

Decreto-ley 222 de 1983, Artículo 156.- *“De la forma de celebración. El contrato de arrendamiento de inmuebles podrá celebrarse directamente. El de muebles requerirá licitación pública si su valor es superior a trescientos mil pesos (\$ 300.000.00). 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.”*

Ley 80 de 1993 *“Artículo 41º.- 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.”*

<sup>15</sup> Artículo 136 del Decreto-ley 150 de 1976 y artículo 157 del Decreto-ley 222 de 1983.

<sup>16</sup> Al respecto ver las sentencias de 29 de noviembre de 2006, Exp. 16855, M.P. Fredy Ibarra Martínez y de 2 de mayo de 2007, Exp. 14464, actor: Sociedad Inversiones Luis Alfredo García, demandado: Ferrovial. Esta última sentencia fue proferida frente a un contrato celebrado en vigencia del Decreto-ley 222 de 1983 y aplica en lo pertinente frente a la Ley 80 de 1993, por cuanto el supuesto normativo del contrato escrito se mantuvo en el nuevo estatuto contractual.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 30 de julio de 2008, Exp. 23.003.

del Código Civil, es decir la renovación tácita del contrato de arrendamiento, como se lee en la sentencia de 28 de febrero de 2011, (Expediente 28.281)<sup>18</sup> :

*“Igualmente, tampoco puede ser de recibo la aplicación del artículo 2014 del Código Civil, para entender que los contratos de arrendamiento fueron renovados al recibir con beneplácito la Aeronáutica Civil los valores correspondientes a los cánones de arrendamiento durante estos años posteriores al vencimiento de los mismos, dado que las normas del Código Civil sólo resultan aplicables a los contratos de arrendamiento celebrados por la Administración en aquellos aspectos no regulados por el Decreto 222 de 1983. Así, como la renovación del contrato de arrendamiento implica uno nuevo, a la luz de los artículos 156 y 157 del citado estatuto contractual, requiere para su existencia de su celebración por escrito en donde conste la manifestación expresa de las partes, lo cual en el caso concreto no ocurrió. Dicho de otro modo, en la contratación pública en vigencia del Decreto 222 de 1983 y por su carácter solemne, en el que se requiere la formalidad escrituraria para la existencia y nacimiento de los contratos de arrendamiento, no es posible la configuración de la renovación o tácita reconducción de estos negocios jurídicos de que trata el artículo 2014 del Código Civil.”*

Igualmente, el Consejo de Estado se ocupó de precisar que el contrato de arrendamiento se extingue por el vencimiento del plazo pactado y su vigencia no se extiende por el hecho de que el arrendatario continúe con el uso del inmueble arrendado<sup>19</sup>:

*“El contrato de arrendamiento se extingue al producirse la expiración del plazo, momento mismo en el cual se hace exigible la obligación del arrendatario (deudor), consistente en restituir el bien y, en consecuencia, surge el derecho del arrendador (acreedor) de adelantar las acciones pertinentes para obtener el cumplimiento de la obligación, si el arrendatario no satisface la prestación de restitución, acción que no podía ejercer antes del vencimiento del plazo contractual por ser inexigible la obligación, toda vez que estaba sometida a la llegada de esa fecha (plazo suspensivo). El no cumplimiento de la obligación de restitución del bien arrendado por parte del arrendatario, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se de el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones que se originaron en él.”*

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (subsección B). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, 28 de febrero de 2011, radicación número: 2500232600020030034901 (28.281), actor: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. demandado: Parking International Ltda., asunto: acción contractual - restitución de inmueble arrendado.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 8 de Marzo de 2007, Radicado 40001-23-31-000-1993-03394-01(15883), actor: Roberto Chahn Nohora, demandado: Distrito de Santa Marta.

Con la expedición de la Ley 80 de 1993 desapareció la regulación específica para el contrato de arrendamiento estatal y la normativa acerca de un plazo máximo para el arrendamiento predeterminado en la ley, al paso que este tipo de contratos quedó bajo la regulación general del contrato estatal<sup>20</sup> en relación con el cual se debe tener en cuenta que el contrato debe constar por escrito y que la ley estableció como límite máximo a la adición del contrato el 50% de su valor inicial, de conformidad con el párrafo final del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que a la letra dice:

*“Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.”*

El Estatuto de Contratación Estatal, contenido en la Ley 80 de 1993, reconoció la libertad negocial, siempre que los acuerdos no sean contrarios a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y ritualidades de la contratación estatal y los de la buena administración, así:

*“Artículo 40º.- Del Contenido del Contrato Estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

*Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

*En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.”*

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 estableció los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales, en la siguiente forma:

*“La actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía, responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente se aplicarán las mismas normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas*

---

<sup>20</sup> En efecto, el contrato de arrendamiento sólo fue mencionado en las normas de la Ley 80 de 1993 para efectos de citarlo como uno de los contratos en los que se prescindirá de cláusulas o estipulaciones excepcionales, de conformidad con el párrafo del artículo 14 y para permitir la escogencia del contratista sin el requisito de la licitación, de acuerdo con el artículo 24 de la referida Ley 80 de 1993.

*de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”*

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política estableció los siguientes principios como rectores de la función administrativa:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

Frente a la aplicación de los principios comentados, en los casos de modificación y de prórroga automática de los contratos estatales, el Consejo de Estado ha precisado los límites de los acuerdos de modificación y la improcedencia de celebrar cláusulas contentivas de prórrogas automáticas, según se puede observar en los conceptos citados a continuación:

- i) El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto del 13 de agosto de 2009, radicación 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo, se ocupó del mutuo acuerdo como forma de modificación del contrato<sup>21</sup>, así:

*“Es frecuente oír, que por el solo hecho de existir un común acuerdo entre las partes de un contrato estatal, es posible variarlo. Dado que de ser cierta ésta afirmación permitiría sin más discusión la reforma del contrato de concesión del Aeropuerto El Dorado, pasa la Sala a efectuar el análisis correspondiente:*

(...)

*Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.*

*De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la*

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. 13 de agosto de 2009, Radicación No. 1.952 -11001-03-06-000-2009-00033-00, Referencia: El contrato de concesión de servicio público. Modificaciones. La Amigable Composición. Contrato de concesión del aeropuerto El Dorado.

*legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes.”*

- ii) En igual sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Magistrado William Zambrano Cetina se pronunció el 19 de mayo de 2010, radicación número: 11001-03-06-000-2010-00005-00(1984), actor: Ministerio de la Protección Social, con referencia a la prórroga del contrato de concesión prevista en el artículo 60 de la ley 643 de 2001, así:

*“Las prórrogas automáticas no pueden pactarse en ningún contrato estatal. (...) las cláusulas de prórroga de los contratos estatales no confieren un derecho automático a un mayor plazo, sino que contienen solamente la posibilidad de que al terminarse el plazo inicial, las partes acuerden su continuación dentro de los límites que imponga la ley al momento de prorrogar. Si se entendiera que plazo inicial y prórroga se integran en uno sólo, no habría necesidad de distinguir ambas figuras. En el caso particular de las entidades estatales, la imposibilidad de pactar cláusulas de prórroga automática, significa además que la Administración conserva en todo caso la potestad de analizar su conveniencia al momento de vencerse el plazo inicial y, por ende, de abstenerse de extender el plazo del contrato si así lo determina el interés general. Y más aún, que la Administración no podrá acceder a la prórroga si para el momento en que se vaya a suscribir, existe una prohibición legal para ello.”*

La Corte Constitucional, por su parte, se fundamentó en los principios de igualdad de los oferentes y de planeación contractual, inmersos en el artículo 209 de la Constitución Política, para concluir acerca de la exequibilidad condicionada de la prórroga del contrato de concesión, en su momento prevista en el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, asunto en el que la Corte citó el concepto de 2009 emitido por el Consejo de Estado y consideró que la prórroga o adición no puede ser pactada en violación del principio de igualdad de los oferentes, así como se detuvo en el análisis del principio de planeación, que exige evaluar adecuadamente el alcance y la duración de los contratos estatales desde la etapa precontractual<sup>22</sup>.

Al examinar el contrato específico que aquí se estudia, dentro del marco legal y jurisprudencial que se deja señalado, se tiene lo siguiente:

---

<sup>22</sup> Sentencia C-300/12, abril 25 de 2012.

El contrato No. 0433 AR celebrado entre el Fondo Aeronáutico Nacional y Zuliana de Aviación C.A., tuvo por objeto la entrega de un inmueble para adecuación del módulo de pasajeros y la oficina para prestar servicios aeronáuticos.

En la cláusula quinta se pactó lo concerniente a la duración del contrato. Sin embargo, su redacción no resulta del todo clara para la Sala si tiene en cuenta que por un lado se estipuló que *“El término del presente contrato es de tres años contados a partir de la suscripción del mismo”*, pero seguidamente se plasmó: *“El plazo para el arrendamiento será de dos años y seis meses contados a partir del acta de entrega, la cual deberá suscribirse dentro de los tres días siguientes al perfeccionamiento del contrato por el ARRENDATARIO y el Representante del Fondo en el citado aeropuerto de ubicación del bien a partir de esa fecha comenzaran a causar los pagos respectivos.”*

De lo anterior colige la Sala que en el contrato que aquí se examina se pactaron dos términos: el primero referente al plazo que se convino para la ejecución efectiva y propiamente dicha del contrato, el cual correspondió a dos años y seis meses, cuyo cómputo inició a partir del acta de entrega del bien; el segundo se estipuló en tres años contados a partir de su celebración.

No obstante, la Sala no encuentra una justificación válida y razonable para incluir dos plazos distintos para un mismo propósito en el mismo texto contractual, pues resulta claro que el plazo jurídicamente relevante será aquel en el cual se ejecute efectivamente el contrato y dentro de cuyo devenir resultan exigibles las prestaciones contractuales, como posible el ejercicio de los poderes exorbitantes. En consecuencia, una estipulación en virtud de la cual se pacte un plazo contractual distinto, diferente o ajeno al que se requiere para la propia ejecución del contrato, con el pretexto de extender su vigencia, no deja de ser una cláusula artificial que no está llamada a producir efecto alguno.

Así las cosas, para la Sala el plazo del contrato de arrendamiento No. 433 AR corresponde a aquel previsto para su ejecución, es decir dos años y seis meses contados a partir del acta de entrega del inmueble, sin que el término de los tres años tenga relevancia jurídica.

Aclarado lo anterior observa la Sala que el plazo pactado no trasgredió el término legal previsto por la norma en tanto para que así fuese debía exceder el plazo de cinco años por tratarse de un bien inmueble.

Ahora bien, del contenido del acuerdo contractual no se evidencia que las partes hubieran pactado expresamente una cláusula de prórroga automática del contrato, que de haberse convenido un pacto de esa naturaleza habría sido nulo por contrariar abiertamente una disposición legal de imperativo cumplimiento.

Por el contrario, de la lectura armónica de varias de las cláusulas contractuales se infiere que las partes rechazaron la posibilidad de prórroga automática. Así lo refleja el texto de la cláusula tercera en virtud de la cual se estipularon los términos en que procedía la restitución del inmueble:

*“CLAUSULA TERCERA: RESTITUCION. A la terminación del plazo para el arrendamiento, previsto en la cláusula quinta de este contrato, el arrendatario restituirá el inmueble al arrendador en el mismo estado en que le fue entregado, salvo el deterioro natural por el uso y goce legítimo. Para tal efecto se suscribirá el acta de recibo correspondiente por el Administrador y el arrendatario, el día siguiente de vencido el plazo, previa presentación del paz y salvo del Fondo por todo concepto cánon y servicio. Si el arrendatario no procediere a la entrega del inmueble dentro de los términos previstos en la presente cláusula, el arrendador podrá declarar la caducidad del contrato. PARAGRAFO: Para efectos de la presente cláusula el arrendador solicitará con un (1) mes de antelación al vencimiento de este, la restitución del inmueble.”*

Igualmente, de la cláusula sexta se evidencia que el contrato terminaría al vencimiento del plazo, momento en el cual el arrendatario del bien debía hacer entregar el mismo, salvo que se suscribiera un nuevo contrato:

*“CLAUSULA SEXTA. CANON Y REAJUSTE. La tarifa de arrendamiento mensual será de 2.60 salarios mínimos legales diarios por metro cuadrado. El canon mensual de arrendamiento será el resultado de multiplicar la tarifa de arrendamiento mensual por el número de metros cuadrados del inmueble objeto del contrato. El valor en pesos de la cuota mensual de arriendo se determinará multiplicando el canon mensual por el valor del salario mínimo legal que se encuentre rigiendo; para efectos de este contrato sólo variará anualmente a partir de la fecha de su iniciación. Igual reajuste se cancelará durante todo el término que el arrendatario ocupe el inmueble ya sea que deba hacer entrega de él por vencimiento del plazo del término inicialmente pactado o mientras se suscriba un nuevo contrato sin que esto signifique prórroga del plazo pactado, ni obligación de suscripción de un nuevo contrato, subsistiendo las cargas, servicios obligaciones y garantías establecidas en este contrato*



En el panorama expuesto y atendiendo a que con posterioridad a la celebración del contrato de arrendamiento objeto de controversia las partes no suscribieron un nuevo negocio jurídico, por lo menos no que se encuentre acreditado o así haya sido alegado por los extremos del debate, para la Sala resulta palmario que el contrato No. 433 AR terminó cuando venció el plazo para su ejecución, esto es a los dos años y seis meses contados a partir del acta de entrega del inmueble.

Como quiera que el acta de entrega del inmueble se suscribió por ambas partes el 18 de junio de 1992 (fl. 43 del c3), ha de tenerse por establecido que el plazo del arrendamiento empezó a contarse desde el 18 de junio de 1992 y los dos años y seis meses estipulados para su duración vencieron el 18 de diciembre de 1994, fecha en que el contrato culminó por extinción del término pactado.

No obstante, aun cuando el contrato No. 0433 AR no era susceptible de ser prorrogado de manera automática, por existir expresa prohibición legal en ese sentido, lo cierto es que las partes ignoraron las disposiciones contenidas en el Decreto-ley 222 de 1983 y sin importar que había operado la culminación del plazo, continuaron ejerciendo de hecho sus roles de arrendador y arrendatario sin el menor reparo. Tanto es así que la demandante siguió detentando la tenencia del bien a título de arrendamiento, continuó pagando los cánones y elevando reclamaciones tendientes a que le recibieran dichos pagos en la forma pactada; por su parte, la entidad demandada siguió recibiendo el pago por concepto de los mismos, de vez en cuando realizaba labores de inspección sobre las zonas y áreas objeto de arrendamiento. Todo lo anterior aproximadamente hasta el año 2000.

Si lo anterior no fuera suficiente, en el año 1998, tres años después de haber vencido el plazo contractual, la entidad remitió sendas comunicaciones a Zuliana de Aviación para que se abstuviera de subarrendar o ceder las áreas objeto de contrato. Y por si fuera poco, el 6 de junio de 2003 la empresa Zuliana de Aviación celebró un contrato a través del cual le cedió a la compañía West Caribbean Airways el contrato de arrendamiento No. 0433 AR del 26 mayo de 1992, cesión que al parecer fue aprobada por el Comité de Conciliación de la entidad demandada según se desprende del oficio No. 5403095.1 0803 del 25 de julio de 2003 suscrito por la Dirección Aeroportuaria de la Aeronáutica Civil.

En el orden de ideas que se deja expuesto, comoquiera que de acuerdo con lo expresado en la demanda y en el recurso de apelación impetrado por la parte actora los actos constitutivos de incumplimiento contractual atribuible a la entidad pública ocurrieron a partir del año de 1997, ha de concluir la Sala que resultaba a todas luces improcedente entrar a analizar la ocurrencia de los mismos al amparo de la acción contractual invocada en tanto para ese entonces, esto es cuando se presentaron los presuntos hechos de incumplimiento, el contrato hacía dos años había dejado de existir y de producir efectos jurídicos, puesto que el vínculo contractual había fenecido por vencimiento de su plazo, lo cual, se reitera, aconteció el 18 de diciembre de 1994.

Atendiendo los razonamientos expuestos, en criterio de esta instancia, se impone ahondar en el análisis de la configuración del medio exceptivo de caducidad propuesta por la parte demandada.

Es por ello que en esta oportunidad, aunque si bien no es materia de alzada sí constituye un presupuesto procesal de forzoso estudio oficioso por parte del operador judicial, la Sala procede a pronunciarse sobre el particular sin que ello atente contra el principio de congruencia que debe orientar las decisiones judiciales.

#### **5) El cómputo del término de caducidad de la acción contractual en el caso concreto.**

Teniendo en cuenta que el contrato de arrendamiento materia de controversia se celebró el 26 de mayo de 1992, fecha en que se encontraba vigente el Decreto-ley 2304 de 1989, mediante el cual se introdujeron algunas modificaciones al Decreto-ley 01 de 1984, resulta menester indagar sobre el carácter procesal de la norma que consagra la caducidad y la influencia de dicho carácter en la determinación de la disposición aplicable en los casos de tránsito legislativo. Con tal fin la Sala procede a transcribir in extenso el siguiente pronunciando en el cual la Sección se ocupó de analizar dicha cuestión:

*“Como es bien sabido, el término de caducidad consagrado en las disposiciones legales para el caso de la acción de controversias contractuales ha variado de manera significativa durante los últimos años, de conformidad con la reseña que se sintetiza a continuación:*

- *El texto original del artículo 136 del Decreto-ley 01 de 1.984, contenido del Código Contencioso Administrativo -C.C.A.-, estableció que las acciones relativas a contratos “... caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella”.*
- *Posteriormente, el artículo 23 del Decreto-ley 2.304 de 1.989 modificó el aludido artículo 136 del C.C.A., para efectos de señalar que esas mismas acciones contractuales “... caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hechos o de derecho que le sirvan de fundamento”.*
- *En 1993, haciendo referencia expresa a la responsabilidad de las entidades estatales prevista en el artículo 50 de la Ley 80 -norma que dice relación con “... las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y causen perjuicios a sus contratistas ...”-, en su artículo 55 determinó que “La acción civil derivada” precisamente de esas actuaciones u omisiones “... prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos.”*

*Si bien el texto de la norma menciona la prescripción de las acciones, esta Corporación entendió<sup>23</sup> que la misma regulaba, en rigor, el término de caducidad para los eventos de conductas contractuales antijurídicas, mientras que asuntos diferentes como la impugnación de actos contractuales o el cuestionamiento de conductas no imputables a las partes seguiría rigiéndose por el término de caducidad contemplado en el Decreto-ley 2.304 de 1.989.*

- *La Ley 446 expedida en 1.998, regulación actualmente vigente, modificó la normatividad anterior para efectos de concretar, en el artículo 136 del C.C.A., la regla general de que en las acciones “... relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”.*

*A lo anterior se agrega que esa misma norma legal incluyó algunas variaciones en cuanto a la caducidad de la acción contractual, dependiendo de algunas hipótesis fácticas relacionadas con la clase, modalidad o características de algunos contratos, así:*

- “a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*

---

<sup>23</sup> V. gr. Auto del 19 de febrero de 2.004, Sección Tercera, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, Radicación número: 25000-23-26-000-2002-01793-01(24427), Actor: Caja Promotora de Vivienda Militar.

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

*Dada esa evolución normativa, resulta importante definir, para casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, cuál es el término de caducidad aplicable ante la entrada en vigencia de una nueva regulación cuando la misma sobreviene, por ejemplo, a la celebración del correspondiente contrato, a su terminación o al incumplimiento del mismo.*

*Para definir el asunto esta Corporación ha acudido a diferentes criterios, que igualmente comportan diversas consecuencias y conclusiones.*

*Así, mediante providencia de febrero 14 de 2002<sup>24</sup>, la Sala estimó que debía aplicarse lo dispuesto en el artículo 41 de la ley 153 de 1887, según el cual cuando no se hubiere completado aun el tiempo de prescripción iniciado bajo una ley y se promulgare otra que lo modifique, corresponderá al prescribiente escoger la norma que habrá de regir la situación fáctica concreta<sup>25</sup>, criterio que*

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: Maria Elena Giraldo Gómez, Sentencia del 14 de febrero de 2002, Radicación Número: 07001-23-31-000-1994-0131-01(13238), Actor: Consultores Civiles E Hidráulicos Ltda.

<sup>25</sup> Así reza el texto del artículo 41 de la Ley 153 de 1887:

**“Artículo 41.** *La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiere empezado a regir.”*

*igualmente fue acogido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo mediante la sentencia S-262.*

*Posteriormente la Sección Tercera, de conformidad con lo expuesto en la providencia de mayo 27 de 2004<sup>26</sup>, decidió apartarse de esa solución por considerar que la norma legal invocada no resultaba realmente aplicable al caso en estudio, toda vez que la misma hace referencia a un fenómeno diferente al de la caducidad de la acción, como lo es el de la prescripción adquisitiva.*

*En otras oportunidades, al considerar que las normas relativas a la caducidad de las acciones son de carácter sustancial, se ha concluido que la norma aplicable debería ser la contenida en el inciso primero del artículo 38 de la Ley 153 de 1.887, por cuya virtud “En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.”*

*Con apoyo en ese razonamiento se ha sostenido que las normas relativas a la caducidad de la acción, vigentes al momento de celebrar el contrato, resultan inmodificables y se han de aplicar sin importar que, con posterioridad, el término respectivo sea objeto de modificaciones<sup>27</sup>.*

*Como ya se indicó, esa tesis se apoya en el supuesto de que las normas referentes al término de caducidad de las acciones son de carácter sustancial, planteamiento que no coincide actualmente con el criterio mayoritario de la Sala, pues se estima que otorgarle un alcance excesivamente amplio al derecho de acción, como se hace para justificar dicha postura, paradójicamente llevaría a concluir que todas las normas procesales, en cuanto guardan relación, directa o indirecta, con el mencionado derecho, necesariamente serían de naturaleza sustancial.*

*Por el contrario, estima ahora la Sala que las normas relativas a la caducidad son de carácter procesal, como lo son todas las disposiciones que en la jurisdicción regulan cómo, cuándo, dónde y ante quién se ha de acudir para lograr la protección judicial que permita o asegure la realización efectiva de los derechos consagrados en las normas sustanciales; lo anterior al punto de que, precisamente, el aspecto de la caducidad debe examinarse dentro de los “presupuestos procesales” e incluso en caso de verificar su ocurrencia, desde antes del inicio del proceso, se impone el rechazo de la demanda, de plano (artículo 143 C.C.A.).*

*En consecuencia, para el asunto bajo estudio no resulta aplicable la regla general contenida en el inciso primero del referido artículo 38 de la Ley 153 de 1.887.*

*Según lo expuesto, en cuanto las normas que regulan los términos de caducidad para acudir a la jurisdicción deben tenerse como normas de carácter procesal, a juicio de la Sala la disposición aplicable a los eventos señalados no puede ser otra que la consagrada en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, a cuyo tenor:*

*“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que*

---

<sup>26</sup> Sección Tercera, Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Auto del 27 de mayo de 2004, Radicación número: 19001-23-31-000-2002-0513-01(24371), Actor: Willman Quintero González.

<sup>27</sup> Idem.

*deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.*

*Y puesto que las normas “concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios” son las disposiciones procesales, cabe traer a colación aquello que sobre la aplicabilidad inmediata de las normas procesales ha señalado la jurisprudencia constitucional:*

*“El artículo 40 [de la ley 153 de 1887] por su parte, como se recuerda, prescribe el **efecto general inmediato de las leyes procesales** ... Ahora bien, a manera de resumen de lo dicho hasta ahora puede concluirse que en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución solo impone como límites el respeto de los derechos adquiridos, y el principio de favorabilidad y de legalidad penal. Por fuera de ellos, opera la libertad de configuración legislativa. Con base en ello, el legislador ha desarrollado una reglamentación general sobre el efecto de las leyes en el tiempo, contenida en la Ley 153 de 1887, según la cual en principio las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso. **Tal es el caso de las leyes procesales, pues ellas regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos**”.<sup>28</sup> (Se destaca).*

*De lo anterior concluye la Sala que en los casos en que se configure el tránsito de legislación respecto de la regulación de términos de caducidad, salvo disposición legal expresa en sentido contrario, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1.887 el cual consagra y ordena, como regla general, la aplicación inmediata de las disposiciones de orden procesal, por manera que en esas materias, aun tratándose de procesos en curso, las actuaciones correspondientes deberán regirse por la ley nueva, con excepción de dos (2) hipótesis fácticas diferentes entre sí, respecto de las cuales la misma ley determina la aplicación de las normas anteriores, esto es: i) los términos que ya hubieren empezado a correr, y ii) las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas.*

*No sobra destacar que la primera eventualidad, contemplada en dicha excepción, se refiere de manera genérica y sin distinciones de ninguna especie, a todos los términos contemplados o establecidos en normas procesales en cuanto los mismos hubieren empezado a correr bajo el imperio de la ley anterior, sin importar que los mismos se surtan dentro de procesos ya iniciados o por fuera de ellos.*

*La segunda hipótesis fáctica de esa excepción, en cuya virtud las actuaciones y diligencias ya iniciadas se regirán por la ley vigente al momento de dar inicio a las mismas, de manera necesaria y obvia supone la existencia previa de tales actuaciones o diligencias.*

*La Sala no comparte las apreciaciones formuladas por un sector de la doctrina nacional<sup>29</sup>, según el cual la ultractividad de las normas procesales consagrada*

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-619 de 2001.

<sup>29</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Tomo I. Parte General. Sexta Edición Ed. ABC. Bogotá, 1993. Páginas 29 a 30.

en el citado artículo 40 de la Ley 153 de 1887 exigiría como requisito indispensable la “existencia de un proceso en curso”, porque, como ya se indicó, la norma legal mencionada no sujeta sus efectos a la configuración de condición alguna en ese sentido, ni incluye distinciones al respecto, por lo cual hay lugar a precisar que el único presupuesto contemplado en el referido artículo 40 para la aplicación de sus efectos estriba en el carácter eminentemente procesal que debe tener la norma antigua bajo cuya vigencia hubieren empezado a correr términos o se hubiere iniciado una actuación o diligencia, de lo cual se infiere que esas circunstancias pueden concretarse en relación con asuntos en los cuales no exista proceso propiamente dicho, como por ejemplo en el caso del término de caducidad que hubiere empezado a correr aunque no se hubiere presentado aún demanda judicial o en relación con las actuaciones relacionadas con la práctica de pruebas anticipadas o respecto de las actuaciones que se surtan antes de que se trabé la litis, etc.

Lo anterior cobra mayor fuerza si se tiene presente que el citado artículo 40 de la Ley 153 de 1887 no es idéntico, en modo alguno, a las disposiciones consignadas en los artículos 164 de la Ley 446 de 1998 o 699 del Código de Procedimiento Civil, como quiera que en estos dos últimos casos, a diferencia del primero mencionado, de manera expresa se han condicionado la aplicación de tales normas y de sus efectos a “... los procesos iniciados ...”.

El entendimiento que se deja expuesto en relación con el alcance del aparte final del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, según el cual en asuntos procesales deben aplicarse las normas bajo cuyo imperio hubieren empezado i) a correr términos ó ii) a desarrollarse actuaciones o diligencias, no ha ofrecido tampoco dificultad alguna para la jurisprudencia nacional, tal como lo refleja el pronunciamiento efectuado por la Corte Suprema de Justicia acerca de la aplicación inmediata de las leyes procesales, en el cual se dijo:

“... No hay duda: según la ley colombiana, las normas procesales tienen aplicación inmediata aun respecto de los procesos pendientes. Pero si bien es un principio de carácter general, tolera algunas concesiones, toda vez que la misma ley ha exceptuado, rindiendo con ello culto a la doctrina que distingue los actos procesales consumados de los no consumados, como éstas situaciones: “Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la vigente al tiempo de su iniciación”. Estas excepciones están significando, entonces, que la ley antigua tiene, respecto de ellas, ultractividad; de suerte tal que si una actuación, una diligencia o un término, ha empezado a tener operancia y no se han agotado cuando adviene la ley nueva, ellas y él terminarán regulados por la ley antigua. Salvedades que se muestran imperiosas y plenamente justificadas en aras del orden procesal”.<sup>30</sup>

---

El distinguido autor, al referirse al sentido y alcance del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 también menciona el artículo 699 del Código de Procedimiento Civil, en cuya virtud se dispone que “... en los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se están surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o comenzó a surtir la notificación”, para concluir de la siguiente manera:

“En consecuencia, el primer requisito para que pueda operar la ultractividad de una norma es que se trate de procesos en curso, en los cuales se sigue aplicando la disposición derogada únicamente mientras se decide el recurso interpuesto bajo la vigencia de la ley anterior, o termina de correr un término, se decide el respectivo incidente, se practican las pruebas decretadas o se realiza la notificación que se esté surtiendo. ...”. (Se deja subrayado).

<sup>30</sup> Corte Suprema de Justicia, Auto de mayo 17 de 2005, M.P. Rafael Romero Sierra.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado:

*“De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior.”<sup>31</sup>*

Y al ocuparse de examinar la constitucionalidad del propio artículo 40 de la Ley 153 de 1887, la Corte Constitucional reafirmó sin vacilaciones, sin que el entendimiento de la norma legal genere duda alguna y sin incluir elementos, distinciones o condicionamientos no previstos en ella, que los referidos i) términos que hubieren empezado a correr y ii) las actuaciones y las diligencias que ya hubieren iniciado se regirán por la ley que hubiere estado en vigor cuando empezaron unos u otras, de conformidad con los siguientes términos:

#### **“4.3 La petición de constitucionalidad condicionada del artículo 40 de la ley 153 de 1887**

*“Del análisis efectuado en la Sentencia C-619 de 2001 citada, cuyos considerandos reitera la Corte, es posible concluir que el efecto general inmediato de la ley procesal que consagra el artículo 40 de la ley 153 de 1887 no desconoce la Constitución, pues por aplicarse a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.*

*“En lo que se refiere a los términos que hubiesen empezado a correr, y las actuaciones y las diligencias que ya estuvieren iniciadas, la norma es clara en establecer que estas se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”<sup>32</sup>*

A lo anterior se añade que la regla comentada -relativa a la aplicación inmediata de las disposiciones procesales-, contenida en el aludido artículo 40 de la Ley 153 de 1887, también debe observarse cuando se trata de reclamar en juicio los derechos emanados de un contrato, como quiera que así lo dispone -en igual sentido-, el numeral 1º del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, al consagrar una de las excepciones a la mencionada regla general, según la cual “en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”, por manera que tales reclamaciones deberán regirse, entonces, por las leyes nuevas.

De la misma manera se impone precisar que la interpretación de los referidos artículos 38 y 40 de la Ley 153 de 1887 debe realizarse de manera armónica y sistemática, no sólo porque ese es deber del intérprete, para efecto de dotar de sentido y de eficacia a las normas legales y porque ambas disposiciones forman parte de un mismo cuerpo normativo, sino porque así lo indica el contenido material de dichas disposiciones, las cuales, lejos de resultar contradictorias u opuestas entre sí, en verdad son coincidentes como quiera

31 Corte Constitucional. Sentencia C- 619 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

32 Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis.



*que el numeral 1º del citado artículo 38 -como ya se indicó-, ordena la aplicación inmediata de las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio (leyes procesales) los derechos que resultaren del contrato, cuestión que por igual y en sentido idéntico regula el mencionado artículo 40.*

*Es por ello que las excepciones que el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 consagra en relación con la regla que ordena la aplicación inmediata de las normas procesales -excepciones referidas a i) los términos que hubieren empezado a correr y a ii) las actuaciones y diligencias ya iniciadas, naturalmente también deben aplicarse cuando se trata del tránsito de regulaciones procesales relacionadas con el modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, puesto que en esa específica materia las normas en estudio resultan perfectamente complementarias.*

*El hecho de que el numeral 1º del artículo 38 de la Ley 153 de 1887 no hubiere incluido la referencia específica a los aspectos relacionados con i) los términos que hubieren empezado a correr y con ii) las actuaciones y diligencias ya iniciadas, se explica con facilidad en cuanto resulta perfectamente claro que el propósito general del artículo 38 está encaminado a regular una materia muy precisa, cual es la aplicación de las normas sustanciales en materia contractual ante el tránsito de legislación y sólo por excepción se ocupó de los asuntos procesales respectivos, mientras que, por el contrario, el propósito general del artículo 40 sí es, precisamente, el de ocuparse de señalar las reglas aplicables en asuntos procesales en caso de conflicto de leyes en el tiempo y al mismo debe acudir cuando se trata de entender en su integridad el alcance de la excepción consagrada en el numeral 1º del citado artículo 38 cuyo contenido -bueno es reiterarlo-, en modo alguno pretendió consagrar reglas diferentes, especiales u opuestas a las del aludido artículo 40 para los casos de reclamar en juicio derechos derivados de los contratos.*

*Cabe agregar que la falta de referencia del numeral 1º del artículo 38 de la Ley 153 de 1887 a los aspectos contemplados de manera diáfana en la parte final del artículo 40 de la misma Ley, norma ésta que -como ya se indicó-, resulta perfectamente complementaria de aquella, no pasa de ser un asunto eminentemente gramatical, sin entidad ni fuerza suficiente como para sostener, a partir de ello, que las normas en mención serían disposiciones diferentes por completo entre sí, incompatibles, imposibles de armonizar y supuestamente contentivas de reglas excluyentes.*

*“Como resulta apenas natural, se impone precisar entonces que la acción contractual podrá ejercerse a partir del momento en que se reúnan las condiciones, se configuren las circunstancias o exigencias o se hayan reunido los presupuestos requeridos en cada caso para solicitar de la jurisdicción un pronunciamiento acerca de las pretensiones correspondientes. Así, por ejemplo, para deprecar la nulidad del contrato -que supone un juicio sobre su validez-, será indispensable que el mismo se haya celebrado; cuando se persiga la declaratoria de incumplimiento del contrato será necesario que se hubiere configurado la desatención del contenido obligacional del vínculo, etc.*

*“Pues bien, hecha la precisión que antecede y teniendo presente el marco que se ha expuesto acerca del carácter procesal de las normas que regulan la caducidad de las acciones y las implicaciones que de ello se derivan, hay lugar a señalar que -con excepción de los eventos en que se pretenda la nulidad del contrato, casos en los cuales el término correspondiente empezará*

*a correr a partir de la respectiva celebración-, para la Sala el cómputo del término de caducidad de la acción, de manera general, debe iniciar a partir del momento en que i) ocurrió la terminación del correspondiente contrato, si fuere de aquellos que no requiere liquidación o ii) a partir del momento en que se efectuó su liquidación, si a ella se hubiere procedido o iii) caso de no haberse efectuado tal liquidación cuando a la misma había lugar, a partir del momento en el cual debió haberse producido la correspondiente liquidación.”<sup>33</sup>*

Con apoyo en el lineamiento jurisprudencial que antecede, para determinar con precisión si la demanda fue formulada dentro del término establecido en la ley para la caducidad de las acciones contractuales, o con posterioridad a la configuración de ese fenómeno, resulta necesario acudir a la aplicación del artículo 136 del C.C.A., de conformidad con los términos en que fue modificado por el artículo 23 del Decreto-ley 2304 de 1989, vigente tanto para la época en que se celebró el contrato en mención como para la época en que terminó y empezaron a computarse los términos para el ejercicio de la correspondiente acción judicial, norma legal que reguló el término de caducidad de las diferentes acciones judiciales y que en punto de la acción contractual dispuso lo siguiente:

*“Las relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento”.*

También resulta oportuno destacar que la jurisprudencia de la Sección Tercera<sup>34</sup> ha sido reiterada y categórica en considerar que para el inicio del cómputo del término de caducidad de la acción contractual deben distinguirse, por un lado, los contratos que requieren de una etapa posterior para su liquidación y, de otro lado, aquellos que no la requieren.

En este último caso, es decir para los eventos en que no se requiere la liquidación del contrato, se ha señalado que el término para incoar la acción se computa a partir de la terminación del respectivo vínculo contractual, cualquiera sea la causa que origine dicha finalización, mientras que cuando se exige su liquidación se ha indicado que el término debe contarse a partir de la fecha en que efectivamente se hubiere liquidado el contrato o, en su defecto, desde la fecha en que tal liquidación debió realizarse.

---

<sup>33</sup> Sección Tercera, Consejo de Estado, Exp. 15239, 4 de diciembre de 2006.

<sup>34</sup> Entre otras, sentencias de 31 de octubre de 2001, Exp. 12278; de 30 de agosto de 2001, Exp. 16256; de 13 de julio de 2000, Exp. 12513; y Auto de 8 de abril de 1999, Exp. 15872.

Si bien la norma contenida en el numeral 10<sup>35</sup> del artículo 44 de la Ley 446, expedida en 1998, precisa, en materia contractual, el momento a partir del cual debe contabilizarse el término para la caducidad de la acción, no sobra reiterar que para la fecha en que se celebró el contrato y para aquella en que terminó, se encontraba vigente el artículo 136 del C.C.A., en la forma en que fue modificado por el artículo 23 del Decreto-ley 2304 de 1989, ya indicado, a cuya aplicación debe procederse, según fue explicado por la providencia en cita, en cumplimiento de los mandatos y las previsiones consagradas en el transcrito artículo 40 de la Ley 153 de 1887 -en armonía con el numeral 1 del artículo 38 *ibídem*-, disposición según la cual las normas procesales son de aplicación inmediata, con excepción de los términos que hubieren empezado a correr, los cuales se regirán “*por la ley vigente al tiempo de su iniciación*”, como ocurre en el sublite.

Para el caso concreto, el término de caducidad de la acción en relación con las controversias originadas en virtud de la celebración, la ejecución o incluso la liquidación del contrato de arrendamiento 0433 AR, suscrito entre el Fondo Aeronáutico Nacional y la empresa Zuliana de Aviación C.A., debe contabilizarse desde el día siguiente a la fecha en que ocurrió su vencimiento por expiración del plazo convenido para su duración, lo anterior por cuanto las partes no estipularon término alguno para su liquidación puesto que según la normatividad aplicable a ese vínculo contractual -Decreto-ley 222 de 1983, artículo 287- determinaba la obligatoriedad de la liquidación únicamente para los contratos de *suministro* y de *obras públicas*.

Así las cosas, resulta claro que para determinar el plazo con el cual contaba el actor para la presentación y formulación de su demanda judicial, antes de que caducara la correspondiente acción de controversias contractuales, se impone establecer el momento en el cual sobrevino la terminación del contrato, para cuyo propósito habrá de reiterarse que ello ocurrió el 18 de diciembre de 1994, día en que vencieron los dos años y seis meses acordados para la duración del arrendamiento, contados desde el 18 de junio de 1992, fecha en que se suscribió el acta de entrega del inmueble al arrendatario.

Como consecuencia de lo anterior se concluye con claridad que el término de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la fecha señalada vencía el 19 de diciembre de 1996.

---

<sup>35</sup> El artículo 44 de la Ley 446 de 1998, modificó el artículo 136 del C.C.A.

Pero es más, incluso si se contemplare la hipótesis de que el contrato en estudio hubiere requerido de liquidación, se habría llegado a la misma conclusión, puesto que el término de caducidad de la acción habría empezado a contarse una vez agotados los seis meses que señaló la jurisprudencia de la Sección para efectuarla, fecha que para el caso concreto habría ocurrido el día 19 de junio de 1995, por lo cual la demanda debió haberse presentado, a más tardar, el día 19 de junio de 1997, razón por la cual, resulta fuera de cualquier duda que para la fecha de presentación de la demanda ya había precluido el término para el ejercicio de la acción que en este proceso se impetró.

Pues bien, en cuanto se ha precisado que en el presente caso el término de caducidad de la acción venció el día 19 de diciembre de 1996 y se encuentra probado que la demanda se radicó el día 4 de diciembre de 2002, fuerza concluir que la misma se presentó en forma extemporánea y, por tanto, en cumplimiento de los dictados del artículo 164 del C.C.A., por lo cual la Sala deberá declarar probada la excepción de caducidad de la acción.

Se encuentra demostrado entonces, de manera inequívoca, que en el presente caso caducó la acción contractual, antes de que el interesado procediera a su ejercicio y, en consecuencia, según ya se indicó, deberá revocarse la sentencia impugnada para, en su lugar declarar probada la correspondiente excepción de caducidad de la acción.

#### **6.- Costas.**

Habida consideración de que para el momento en que se dicta 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 hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto 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 y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**PRIMERO: MODIFICAR** la parte resolutive de la sentencia proferida el 9 de noviembre de 2005, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera –Subsección B, y en su lugar se dispone:

*“**PRIMERO:** Declarar probada la excepción de caducidad de la acción, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de este fallo.*

*“**SEGUNDO:** En consecuencia, se niegan las pretensiones de la demanda.*

*“**TERCERO:** Sin condena en costas.”*

**SEGUNDO:** En firme esta providencia **DEVUELVA**SE el expediente al Tribunal de origen.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**HERNÀN ANDRADE RINCÓN**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**