

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES – Caducidad

Término de caducidad de la acción contractual, establecido en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, es de dos [2] años y que de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación el mismo se cuenta a partir de la fecha en que termina el plazo contractual o legal para liquidar el contrato estatal, adicionado en dos [2] meses, según las voces del numeral 10 de la norma legal en cita:

CONCURRENCIA DE CONTRATOS - Contrato de mandato – Contrato de prestación de servicios - Identificar contrato estatal

Pueden existir concurrencia del contrato de prestación de servicios previsto en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, con el contrato de mandato establecido en el artículo 2142 del Código Civil y el acto de apoderamiento referido para efectos de su terminación en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, además de que se tiene presente que en el mandato para representación judicial y en el apoderamiento judicial se predicán unas notas características propias de la gestión de los profesionales del derecho, con unas reglas especiales sobre los deberes en relación con la gestión encomendada y la remuneración cobrada, así como el derecho a la revocatoria del poder instituida por nuestro Código de Procedimiento Civil en favor del poderdante, sin perjuicio de la obligación de pagar los honorarios y gastos causados al apoderado. [...] con independencia de la denominación que las partes atribuyan a un contrato, en su interpretación el Juez debe establecer la naturaleza que en realidad corresponde al objeto contractual y las obligaciones efectivamente pactadas, de acuerdo con los dictados de los artículos 1618 y 1621 del Código Civil, que en su orden disponen la prevalencia de la intención de las partes sobre lo literal de las palabras y la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato, las cuales constituyen reglas de interpretación de las obligaciones de los contratos estatales por disposición del artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS - Contrato estatal - Objeto

Dentro de las notas características del contrato de prestación de servicios previsto en el numeral 3º artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se puede observar que en la legislación colombiana este tipo de contrato estatal tiene por objeto “desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad” con la condición de que tales actividades o funciones no puedan cumplirse con el personal de planta por ser insuficiente o porque se requieran conocimientos especializados. (...) con independencia de la denominación que las partes atribuyan a un contrato, en su interpretación el Juez debe establecer la naturaleza que en realidad corresponde al objeto contractual y las obligaciones efectivamente pactadas, de acuerdo con los dictados de los artículos 1618 y 1621 del Código Civil, que en su orden disponen la prevalencia de la intención de las partes sobre lo literal de las palabras y la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato, las cuales constituyen reglas de interpretación de las obligaciones de los contratos estatales por disposición del artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS - Terminación unilateral – Diferencia – Revocación unilateral – Terminación unilateral

Consideraciones más relevantes de la Jurisprudencia vigente acerca de la terminación unilateral del contrato, con el fin de destacar las diferencias en relación con dos situaciones jurídicas: i) la figura de la revocación unilateral del mandato judicial, la cual constituye una facultad legal del poderdante, propia del apoderamiento judicial, diferente al evento de terminación unilateral del contrato estatal y en cuyo caso se pueden aplicar las justas causas establecidas en el Código Civil, aunque la revocatoria del mandato presente consecuencias similares a la potestad de terminación unilateral del contrato en cuanto que produce la cesación de los efectos contractuales por virtud de una decisión unilateral. ii) la terminación del contrato de prestación de servicios por vencimiento del término de duración previsto en el contrato, la cual no constituye un evento de terminación unilateral del contrato, sino propiamente bilateral, como consecuencia del acuerdo de las partes acerca de la duración del vínculo contractual.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS – Terminación

El contrato de prestación de servicios previsto en la Ley 80 de 1993, pertenece a aquellos contratos en los cuales la inclusión de la cláusula de terminación unilateral es facultativa, es decir

que depende de la autonomía de la voluntad de las partes y si no estuviere pactada expresamente no podrá invocarse, ni ejercerse. Contrario sensu, en aquellos contratos de prestación de servicios en los cuales la facultad de terminación unilateral del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 se hubiere pactado, la Administración estará facultada para expedir el Acto Administrativo correspondiente y ejercer ese poder de terminación unilateral, lo cual deberá hacer en la forma y términos que la mencionada Ley establece

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

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

Radicación número: 25000-23-31-000-2000-01696-01(32720)

Actor: RAFAEL AVENDAÑO MORALES

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION CONTRACTUAL

Conoce la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el primero (1º) de diciembre de dos mil cinco (2005), mediante la cual se dispuso:

“PRIMERO.- Niéganse tanto las pretensiones principales como las subsidiarias de la demanda.

SEGUNDO.- Sin condena en costas.”

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

Mediante demanda presentada el 19 de julio de 2000, por intermedio de su apoderado, el abogado Rafael Avendaño Morales en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, solicitó las siguientes declaraciones y condenas contra el Distrito Capital de Bogotá:

“PRIMERA. Que el DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA D.C. incumplió la adjudicación del contrato que se hizo al Dr. RAFAEL AVENDAÑO MORALES, según acto administrativo contenido en oficio de 27 de octubre de 1997.

SEGUNDA. Que igualmente el DISTRITO demandado incumplió el contrato de prestación de servicios No. 130 de fecha 12 de Noviembre de 1997, concertado entre esta entidad estatal y la parte actora.

TERCERA. Que así mismo la parte demandada incumplió el otrosí al contrato antes mencionado, el cual se suscribió el 10 de Diciembre de 1997.

CUARTA. Que el demandado DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTÁ D.C., dio por terminado, sin justa causa y en forma arbitraria, el contrato de prestación de servicios a que se contraen las pretensiones anteriores, sin que fuera notificado por la entidad contratante.

QUINTA. Que con fundamento en las anteriores declaraciones se condene al DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTÁ D.C., a indemnizar a mi mandante la totalidad de los perjuicios que se le irrogaron por el incumplimiento e injusta terminación del contrato de prestación de servicios de que trata el oficio de Octubre 27 de 1997, el contrato No. 130 de 12 de Noviembre de 1997 y el otrosí suscrito el 10 de Diciembre de 1997.

SEXTA. Que por lo tanto se condene a la entidad estatal demandada a pagar al Dr. RAFAEL AVENDAÑO MORALES, la suma de \$296'000.000.00 junto con la corrección monetaria y los intereses a que haya lugar de conformidad con el artículo 178 del C.C.A. desde la fecha en que se dio por terminado el contrato de prestación de servicios y hasta tanto se produzca la indemnización de los perjuicios impetrados.

SEPTIMA. SUBSIDIARIA. En subsidio que se condene al Distrito demandado al pago de los perjuicios que se prueben dentro del proceso y que se causaron con la injusta terminación e incumplimiento del contrato de prestación de servicios antes mencionado, junto con la corrección monetaria y los intereses a que haya lugar.

OCTAVA. Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, conforme al artículo 176 del C.C.A. y se tenga en cuenta lo preceptuado por el artículo 177 de la misma obra.

SUBSIDIARIAS

Ad cautelam de las pretensiones incoadas en el acápite precedente, solicito respetuosamente a esta Honorable Corporación se sirva conceder las siguientes:

PRIMERA. Que por causas no imputables al contratista, se presentó un desequilibrio en la equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos dentro del contrato de prestación de servicios (mandato) concertado entre el DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTÁ D.C. y el Dr.

RAFAEL AVENDAÑO MORALES, el cual tenía por objeto la atención de 200 procesos judiciales.

SEGUNDA. *Que el desequilibrio en la ecuación financiera a que se refiere la anterior petición obedeció a causas imputables a la entidad estatal contratante.*

TERCERA. *Que el DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTÁ D.C., desconociendo el numeral octavo del art. 4º, Numeral 1º del art. 5º y el art. 27 de la Ley 80 de 1993, se negó a tomar las medidas tendientes a restablecer la igualdad o equivalencia entre los derechos y obligaciones de las partes.*

CUARTA. *Que el demandante Dr. RAFAEL AVENDAÑO MORALES se le causaron perjuicios al pagársele tan sólo parte de la atención de los 208 procesos judiciales.*

QUINTA. *Que, en consecuencia, el Distrito demandado está obligado a pagar al contratista RAFAEL AVENDAÑO MORALES la totalidad de los honorarios que se causaron a su favor por la atención de 208 procesos judiciales.*

SEXTA. *Que, por lo tanto, se condene a la entidad estatal demandada a pagar al Dr. RAFAEL AVENDAÑO MORALES, la suma de \$296'000.000 junto con la corrección monetaria y los intereses a que haya lugar de conformidad al artículo 178 C.C.A., desde la fecha en que se produjo el desequilibrio del contrato de prestación de servicios y se dio por terminado el mismo y hasta tanto se produzca la indemnización de los perjuicios impetrados.*

SÉPTIMA. SUBSIDIARIA. *En subsidio que se condene al Distrito demandado al pago de los perjuicios que se prueben dentro del proceso y que se causaron por el desequilibrio financiero del contrato de prestación de servicios antes mencionado, junto con la corrección monetaria y los intereses a que haya lugar.*

OCTAVA. *Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia dentro del término de treinta (30) días contados desde la comunicación, conforme al art. 176 del C.C.A. y se tenga en cuenta lo preceptuado por el Art. 177 de la misma obra.”*

2. Los hechos.

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

2.1. Que por invitación de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital, el doctor Rafael Avendaño Morales, abogado debidamente acreditado para el ejercicio profesional, presentó propuesta para atender diferentes procesos judiciales que cursaban contra esa entidad ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ante los Juzgados Laborales del Circuito, por unos honorarios equivalentes a

\$2'000.000.000 para cada proceso, considerando que se le adjudicarían 200 procesos.

2.2. Que mediante comunicación de 27 de octubre de 2000 el Distrito Capital de Bogotá – Secretaría General, le notificó al proponente Rafael Avendaño Morales, que se contrataban sus servicios profesionales para atender 200 procesos a razón de \$2'000.000 por la atención de cada uno, sin incluir recursos extraordinarios; en el mismo acto administrativo se le puso de presente que los pagos se harían por etapas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y se le informó que para la vigencia de 1997, se le pagarían \$600.000 por cada contestación de demanda.

2.3. Las partes suscribieron el Contrato de Prestación de Servicios No. 130 el 12 de noviembre de 1997 mediante el cual el contratista se obligó a obrar como apoderado judicial del Distrito Capital de Bogotá en 200 procesos y se estableció que se pagarían como honorarios la suma de \$120'000.000 por contestar las demandas.

2.4. El 10 de diciembre de 1997 las partes suscribieron otrosí al contrato No. 130 con el objeto de acordar que si por cualquier circunstancia no fuera posible contestar alguna demanda, los honorarios se abonarían al contratista por la atención de igual número de procesos nuevos.

2.5. En desarrollo del contrato No. 130, el Distrito Capital de Bogotá otorgó al abogado Rafael Avendaño Morales sendos poderes para la representación en los procesos ante la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los cuales fueron identificados por el demandante en el presente proceso, mediante una relación de expedientes que incorporó en los hechos de la demanda.¹

2.6. De acuerdo con el contenido de los poderes otorgados, el abogado demandante ejerció la representación judicial del Distrito Capital de Bogotá tanto en la contestación de la demanda como en todas las actuaciones procesales correspondientes a los procesos asignados y rindió informes de ello a su poderdante.

¹ Listado de 200 expedientes, en el cual identificó cada caso con el nombre del demandante, el Magistrado Ponente y el estado del proceso.

2.7. En comunicación No. 3118 de 24 de diciembre de 1998 el Distrito Capital de Bogotá atendió una petición presentada por otros profesionales del Derecho, mediante la cual indicó que los contratos de prestación de servicios concertados entre las partes en desarrollo del acto administrativo contenido en la comunicación de 27 de octubre de 1997, tenía por objeto tan solo contestar la demandas. Según afirmó el demandante, para la fecha de la referida comunicación, el Distrito Capital de Bogotá ya le había revocado los poderes al abogado Rafael Avendaño Morales, de acuerdo con lo que se explica en los hechos siguientes.

2.8. El 24 de noviembre de 1998 el Distrito Capital de Bogotá solicitó al doctor Rafael Avendaño Morales copia de todos los expedientes a su cargo, a cuya entrega procedió el apoderado el día 25 de noviembre de 1998, bajo solicitud de que se tomaran las copias y le devolvieran los expedientes, la cual no se atendió y en ningún momento le regresaron las copias de los archivos entregados.

2.9. La comunicación avisando de la revocatoria de los poderes se envió al doctor Rafael Avendaño Morales el 3 de febrero de 1999, habiendo transcurrido 3 meses desde la entrega de los expedientes, por lo cual durante ese lapso tuvo que atender los procesos sin el soporte de los antecedentes, con el riesgo que ello implicó.

2.10. En la comunicación de 3 de febrero de 1999 el Distrito Capital de Bogotá invitó al doctor Rafael Avendaño Morales a la liquidación del contrato sin haber decretado la terminación unilateral y para justificar “*semejante exabrupto*” el Distrito Capital de Bogotá adujo el vencimiento del término pactado en el contrato.

2.11. El 12 de julio de 1999 se llevó a cabo una audiencia de conciliación solicitada por el demandante ante la Procuraduría General de la Nación, en la cual no hubo ánimo conciliatorio por parte del Distrito Capital de Bogotá, por considerar que existían otros mecanismos como la liquidación del contrato de común acuerdo o por vía judicial.

2.12. El 4 de agosto de 1999, en forma extemporánea, el Distrito Capital de Bogotá envió el proyecto de acta de liquidación al abogado Rafael Avendaño Morales, la cual no fue aceptada por éste, tal como hizo constar en su comunicación radicada el 10 de agosto de 1999.

2.13. El demandante narró que en total recibió 208 procesos, para cuya atención debió crear infraestructura, bases de datos y contratar personal para la vigilancia, con lo cual incurrió en “*enorme cantidad de gastos*”.

3. Actuación procesal.

3.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda por auto de 12 de septiembre de 2000, notificó personalmente al Distrito Capital de Bogotá el 26 de octubre de 2000 y realizó la fijación en lista del negocio el 17 de noviembre de 2000 (folio 23 cuaderno 1).

3.2. Se ordenó la práctica de pruebas mediante auto de 30 de enero de 2001 (folio 28, cuaderno 1).

Dentro de las pruebas solicitadas se ofició a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para la expedición de copias de los procesos relacionados en la demanda, la cual dio traslado al archivo central de los Tribunales del Consejo Superior de la Judicatura, por cuanto según informó los procesos se encontraban bajo la custodia del archivo central (folio 57, cuaderno 1). La parte demandante adelantó el pago de las copias que pudieron ser finalmente localizadas y aportó sesenta (60) expedientes, a los cuales se referirá la Sala en el análisis de las pruebas.

3.3. Contestación de la demanda.

Vencido el término de fijación en lista, mediante informe secretarial de diciembre 5 de 2000 se hizo constar que el Distrito Capital de Bogotá NO dio contestación a la demanda (folio 27 cuaderno 1).

El Distrito Capital de Bogotá radicó el poder otorgado a su representante judicial el 29 de noviembre de 2001 (folio 40 cuaderno 1) y el apoderado fue reconocido para obrar en el proceso mediante auto de 31 de enero de 2002 (folio 48 cuaderno 1).

El Ministerio Público guardó silencio en esa oportunidad.

3.4. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.

En la primera instancia ambas partes presentaron sus alegatos de conclusión y el Ministerio Público guardó silencio.

La parte demandante destacó, en primer lugar, que el Distrito Capital de Bogotá no contestó la demanda y solicitó tener lo anterior como un indicio grave en contra de la mencionada entidad.

Por otra parte, alegó que la relación contractual no se limitó a contestar las demandas y que el apoderado, ahora demandante, obró en diversas actuaciones de trámite hasta marzo de 1999, de conformidad con las facultades contenidas en los poderes a él otorgados, las cuales no se restringieron a la contestación de la demanda.

Afirmó que la extensión del contrato tuvo lugar en el año 1998 tal como pudo comprobarse con la prórroga de la garantía de cumplimiento del contrato otorgada con vigencia desde 12 de julio de 1998 hasta el 12 de julio de 1999, cuya copia acreditó en el proceso.

Concluyó que el mandato judicial no fue restringido y que el profesional ahora demandante cumplió con sus obligaciones frente a toda etapa o actuación judicial hasta que los poderes le fueron revocados cuando no había terminado su labor y sin pagarle la totalidad de los honorarios pactados.

Hizo notar que en el proceso aportó las pruebas a su alcance, pero que no le fue posible adjuntar copia de todos los expedientes y actuaciones adelantadas, por cuanto el Consejo Superior de la Judicatura - Archivo Central de los Tribunales, requerido para ello, no le facilitó copias de todos los expedientes solicitados.

Por su parte, el nuevo apoderado del Distrito Capital de Bogotá, obrando en nombre de la **entidad demandada** presentó sus alegatos con una petición previa, la cual consistió en solicitar la suspensión del trámite por razón del proceso No. 2000 – 00185, Magistrada Ponente Myriam Guerrero de Escobar, iniciado por el Distrito Capital de Bogotá contra Rafael Avendaño Morales para obtener en sede judicial la liquidación del contrato No. 130 y la devolución de los dineros que se habrían pagado de más al contratista, según copia que aportó con radicación de

fecha 12 de enero de 2000. Advirtió que el expediente correspondiente a esa demanda se encontraba archivado, ante lo cual procedió a solicitar el desarchivo.

En sus alegatos, el Distrito Capital de Bogotá indicó que el oficio de 27 de octubre de 1997 contenía una invitación a varios profesionales del derecho para presentar sus hojas de vida con miras a una posible contratación y que en esa oportunidad se les advirtió que la administración los contrataría *“para atender el proceso por etapas, de conformidad con las disponibilidades presupuestales de la respectiva vigencia fiscal”* y observó que el contrato No. 130 de 1997 tuvo por objeto único *“contestar demandas correspondientes a 200 procesos y reconocerle como honorarios por cada contestación de demanda la suma de seiscientos mil pesos (\$600.000)”*.

Destacó que según el informe del demandante que se incluyó como base en el proyecto de acta de liquidación que presentó el Distrito Capital de Bogotá, sólo hubo lugar a 82 actuaciones, de las 200 contestaciones de demanda inicialmente contratadas, puesto que la mayoría de las demandas no habían sido admitidas, fueron rechazadas o finalmente se ordenó la perención de los procesos antes de que hubiera lugar a la respectiva contestación.

Observó el Distrito Capital de Bogotá que la Orden No. 1642 dio cuenta de un pago anticipado por \$120'000.000 a favor del demandante, sin que el contrato se hubiere ejecutado a cabalidad, por lo cual estimó curiosa esta forma de pago; sostuvo que se encontraba probada la excepción de contrato no cumplido e indicó que según el proyecto de acta de liquidación realizada con base en el informe de actuaciones adelantadas por el demandante, éste debía devolverle al Distrito Capital de Bogotá la suma de \$70'800.000.

Igualmente alegó que terminado el contrato celebrado desaparecía el mandato y podían revocarse los poderes otorgados.

Por último solicitó decretar como pruebas de oficio las siguientes: el informe presentado por el doctor Rafael Avendaño Morales el 17 de septiembre de 1999 sobre 208 procesos en el cual se resumió el número de actuaciones en un total de 82; el listado de procesos asignados al abogado Avendaño en el cual se observó el estado de cada uno de ellos; las comunicaciones de febrero 3 de 1999 y 30 de junio de 1999 que se refirieron a la terminación del contrato No. 130 y a la

remisión del acta de liquidación respectivamente; la demanda instaurada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por el Distrito Capital de Bogotá contra Rafael Avendaño y, copia de las sentencias proferidas por el mismo Tribunal en el caso de otros de los abogados que recibieron poderes en la misma oportunidad que el demandante, uno de los cuales fue condenado a devolver parte de los honorarios pagados, de acuerdo con la providencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca cuya copia aportó (folio 155 cuaderno 1) .

Las pruebas solicitadas extemporáneamente por la entidad demandada no fueron decretadas, aunque los documentos referidos a la terminación del contrato y al acta de liquidación fueron aportados por el demandante y decretados como pruebas, en su oportunidad (folios 17 y 28, cuaderno 1).

3.5. Petición de suspensión del proceso

Mediante auto del 10 de Marzo de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la suspensión del proceso solicitada por el Distrito Capital de Bogotá, teniendo en cuenta que no encontró en curso otro proceso del que dependiera la cuestión que ha de resolverse en el presente, toda vez que el expediente referido por el Distrito Capital de Bogotá en su solicitud fue archivado por cuanto esa entidad no aportó las publicaciones de emplazamiento del demandado, por manera que no se probó que la litis respectiva se hubiere trabado (folio 202 a 205 cuaderno 1).

En firme el auto anterior, el Distrito Capital de Bogotá realizó un nuevo cambio de apoderado judicial, quien fue reconocido por auto de diciembre 1º de 2005.

3.6. La sentencia impugnada.

El Tribunal *a quo* profirió sentencia el primero (1º) de diciembre de dos mil cinco (2005), en la cual denegó las pretensiones de la demanda, según se lee en la parte resolutive de la decisión, tal como se citó al inicio de esta providencia.

El Tribunal *a quo* apoyó su decisión en las siguientes consideraciones:

“En efecto, fueron allegados al proceso 60 expedientes, de los cuales, como se dijo anteriormente, se verificó actuación del mandatario judicial en 22 de ellos.

(...)

(...) en cinco casos, en los cuales ni siquiera medió mandato y, por sustracción de materia, tampoco actuación procesal por parte del actor.

En efecto, en 33 negocios no se logró ejecutar el objeto del mandato conferido, debido a que, en algunos casos fue decretada la perención de los procesos antes de efectuarse la notificación del auto admisorio de la demanda al Distrito Capital, en otros casos, las demandas fueron rechazadas de plano, de igual forma en varios negocios fueron inadmitidas las demandas presentadas, siendo, a la postre archivados los expedientes; en uno de los casos fue revocado el proceso antes de ser fijado en lista el proceso y en otro de los eventos el mandatario judicial, omitió presentar los alegatos de conclusión, siendo esta la única facultad que se podría ejercer en dicho proceso, dado que se trataba de un negocio de única instancia, a lo cual es necesario agregar que el poder para ejercer la representación judicial de la entidad administrativa, fue conferido poco antes de concluir la etapa probatoria.

(...)

Con base en los anteriores elementos procede la Sala a analizar cada una de las pretensiones incoadas en la demanda:

a) El actor solicita la declaratoria de incumplimiento del acto de adjudicación, o de aceptación de oferta (...). Como se puede observar la celebración de los contratos con el Doctor Avendaño Morales, para atender los procesos en las etapas subsiguientes a la contestación de la demanda, se supeditó a las disponibilidades presupuestales de las respectivas vigencias fiscales, de las cuales se concretó sólo la relacionada con el contrato No. 130 de 1997, correspondiente a la vigencia fiscal de ese año para el cual fue celebrado el contrato.

(...)

b) Solicita la declaratoria de incumplimiento del contrato de prestación de servicio No. 130 de 1997 (...). No encuentra la Sala que se haya presentado incumplimiento del contrato (...). No obstante, es de anotar que el objeto del Contrato de Prestación de servicios se materializaba, en primer lugar con el otorgamiento de sendos mandatos al contratista para que ejerciera la representación judicial de la Entidad en el número de procesos encomendados (...) y, en segundo lugar, el objeto se agotaba en la contestación de las demandas en cada uno de los negocios asignados (...)

(...)

c) Las pretensiones subsidiarias hacen referencia al rompimiento de la ecuación financiera (...). Aduce el actor que el rompimiento del equilibrio económico del contrato consiste en que el actor atendió más de 200 procesos (...) pero lo cierto es que el aumento de la carga obligacional en desmedro del contratista no se acreditó en el

proceso (...).”

3.7. El recurso de apelación.

3.7.1. La parte **demandante** impugnó la sentencia de primera instancia y sustentó su recurso dentro del término procesal previsto para el efecto con la reiteración de los argumentos expuestos en la demanda.

En la oportunidad para presentar alegatos de conclusión expuso las siguientes consideraciones:

- i) Mediante el acto de adjudicación del contrato, contenido en la comunicación de 27 de octubre de 2007 el Distrito Capital de Bogotá, se le comunicó su designación para atender 200 procesos que habían sido iniciados contra el Distrito, a razón de \$2'000.000 cada uno, sin incluir recursos extraordinarios y en el mismo acto se indicó que el valor por contestación de demanda se fijó en la suma de \$600.000.
- ii) Su labor de acuerdo con los poderes que le fueron otorgados no se limitó a contestar las demandas y en cada caso atendió las actuaciones correspondientes hasta que le fueron revocados los poderes, en una forma que el demandante estimó *“torticera”* puesto que el Distrito Capital de Bogotá obró sin justa causa y no le pagó los honorarios totales pactados por cada proceso.
- iii) En relación con las pruebas de los procesos atendidos destacó que presentó un informe con los 208 litigios y que pese a que se ofició al Tribunal de conocimiento para que allegara las copias de los expedientes, no se remitieron en su totalidad, por hechos ajenos al demandante.

3.7.2. El Distrito Capital de Bogotá, obrando en su calidad de **parte demandada**, en la oportunidad para ello presentó alegatos de conclusión en la alzada y solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia, con los siguientes argumentos:

- i) Se acreditó en el proceso que el Distrito Capital del Bogotá le canceló al contratista en el mes de diciembre de 1997, la totalidad del valor del contrato No. 130 por la suma de \$120'000.000, a razón de \$600.000 por cada contestación de demanda.
- ii) A su juicio el contrato No. 130 de 1997 terminó el 10 de diciembre de 1998, de conformidad con el otrosí aclaratorio, por expiración de la vigencia contractual pactada y, por lo tanto, la revocatoria de los poderes tuvo como justa causa la terminación del contrato de prestación de servicios No. 130 de 1997.
- iii) La parte demandante no cumplió con la carga de la prueba en el presente proceso toda vez que no acreditó que hubiera atendido 208 procesos, entre las contestaciones de demanda y actuaciones acreditadas.
- iv) De acuerdo con la relación de procesos acreditados, el Tribunal *a quo* sólo encontró 22 procesos en los cuales el demandante hubiera actuado como apoderado.

3.7.3. El **Ministerio Público** guardó silencio en su oportunidad.

II. CONSIDERACIONES

Para resolver la segunda instancia de la presente *litis* se abordarán los siguientes temas: **1)** competencia del Consejo de Estado para conocer del asunto; **2)** La caducidad de la acción contractual; **3)** pruebas aportadas al proceso; **4)** ineptitud de la demanda por la pretensión autónoma de perjuicios por incumplimiento contractual; **5)** calificación judicial de los contratos, **6)** el caso concreto; **7)** costas.

1. Competencia del Consejo de Estado.

1.1. Jurisdicción.

El contrato en cuyo seno se generaron los actos administrativos y las controversias planteadas en el presente proceso es aquel que celebraron el

Distrito Capital de Bogotá y el abogado Rafael Avendaño Morales, el día 12 de noviembre de 1997, es decir en vigencia de las normas del Estatuto de Contratación Estatal contenido en la Ley 80 expedida en el año de 1993, el cual dispuso las reglas y principios de los contratos estatales y definió las entidades estatales para efectos de la citada Ley, dentro de las cuales se encuentra expresamente relacionado el Distrito Capital de Bogotá, por disposición de su artículo 2º.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75² de la citada Ley 80, el cual prescribe, expresamente, que la competencia para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales se encuentra radicada en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por cuanto el demandado Distrito Capital de Bogotá D.C., es un ente territorial, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, medida en la cual tiene el carácter de entidad estatal³.

Se precisa que de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se definieron los contratos estatales con un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, apartándose así de cualquier juicio funcional o referido al régimen jurídico aplicable a la parte sustantiva del contrato, así:

“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (...)”⁴

² 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.”*

³ Artículo 322, Constitución Política: *Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.*

⁴ Según este artículo, son contratos estatales aquellos celebrados por las entidades descritas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

“Para los solos efectos de esta ley:

“1o. Se denominan entidades estatales:

*“a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, **el distrito capital** y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.*

Adicionalmente se tiene en cuenta que 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 1º de la Ley 1107 de 2006, prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y define el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

“Artículo 1º. 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”.

“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.”

La norma legal transcrita, al definir el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, determinó 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 anterior 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.”

A título ilustrativo conviene comentar que esta competencia se mantiene para los procesos que se rigen por la Ley 1437 de 2011, en cuanto en su artículo 104, numeral 2º, preceptúa que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos *“relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”*.

1.2. Cuantía.

Por otra parte, precisa la Sala que le asiste competencia para conocer del presente proceso en segunda instancia, toda vez que las pretensiones se presentaron por la suma de \$296'000.000, monto superior a \$130'050.000, exigido para que un proceso iniciado en el año 2000 tuviera vocación de doble instancia, de conformidad con las reglas de competencia aplicables en su oportunidad según lo dispuesto en la Ley 964 de 2005⁵.

2. La caducidad de la acción contractual.

Para efectos de estudiar la caducidad de la acción contractual se establece preliminarmente lo siguiente: **i)** el contrato No. 130 suscrito el 12 de noviembre de 1997, contiene en su cláusula quinta que corresponde al PLAZO DE DURACIÓN, un acuerdo acerca del citado plazo, el cual se pactó inicialmente en *“el tiempo necesario para la ejecución total del objeto estipulado”* y, **ii)** el contrato No. 130 fue aclarado y modificado por otrosí de 10 de diciembre de 1997, mediante el cual se convino en adicionar la cláusula primera referida al objeto contractual, en cuanto a

⁵ El recurso de apelación fue interpuesto el 12 de diciembre de 2005, en vigencia de la Ley 964 de 2005.

la posibilidad de otorgar poderes para procesos nuevos y la correspondiente prórroga del contrato por 12 meses, según se lee en la siguiente cláusula:

“(...) en el evento de procesos nuevos el plazo automáticamente se prorrogará por doce (12) meses más y, en consecuencia, el Contratista ampliará la garantía única y presentará ante la Oficina de asuntos Judiciales informes bimestrales del estado en que se encuentren los procesos con sus respectivas actuaciones.”

Así las cosas, en relación con el plazo previsto en el otrosí del 10 de diciembre de 1997⁶ se tiene que las partes establecieron un término de 12 meses, cuya aplicación precisamente es materia de controversia, pero para efectos de establecer el término de caducidad de la acción contractual se fija como primer elemento de juicio que el plazo del contrato No. 130 expiraba en 12 meses a partir de la firma, esto es el 10 de Diciembre de 1998.

Ahora bien, por tratarse de un contrato de tracto sucesivo, a la terminación del mismo procedía el trámite de liquidación de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 en el plazo allí previsto o en el contractualmente pactado acerca de lo cual se puede observar aquí que en la cláusula vigésima del contrato No. 130 se fijó la *VIGENCIA* contractual, así:

“VIGENCIA. El presente contrato tendrá una vigencia igual al plazo establecido en la cláusula quinta y cuatro (4) meses”

Igualmente se tiene en cuenta que en el contrato No. 130 no existió cláusula alguna que se refiriera específicamente a la *liquidación* del mismo, no obstante lo cual, bien sea tomando como base la cláusula vigésima anteriormente citada o partiendo del hecho de que en el contrato no se previó el término para la liquidación, se concluye la aplicación del plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, lo cual quiere decir que dentro del mismo debía adelantarse la liquidación de mutuo acuerdo entre las partes o dos (2) meses adicionales para que dicha liquidación pudiera adoptarse por acto administrativo unilateral, pero se tiene que en este caso, de conformidad con lo probado, no sucedió ni lo uno ni lo otro, por cuanto las partes no llegaron a un acuerdo sobre el proyecto de acta de liquidación ni se expidió el acto unilateral de liquidación.

⁶ Se acepta la prórroga pactada en el Otrosí, para precisar la por la vigencia inicial primera toda vez que más adelante la Sala se referirá a la cláusula de prórroga automática.

Ahora bien, se recuerda que el término de caducidad de la acción contractual, establecido en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, es de dos (2) años y que de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación el mismo se cuenta a partir de la fecha en que termina el plazo contractual o legal para liquidar el contrato estatal, adicionado en dos (2) meses, según las voces del numeral 10 de la norma legal en cita⁷.

Por lo anterior, el término de caducidad para impetrar la acción contractual en relación con el Contrato de Prestación de Servicios No. 130 de 1997 empezó a correr el 10 de junio de 1999, seis (6) meses después de la terminación del plazo contractual y, por ello, se concluye que la caducidad de la acción judicial habría tenido lugar el 10 de junio de 2001.

Teniendo en cuenta que en este caso la demanda se radicó el 10 de julio de 2000 se verifica que fue oportunamente impetrada y, por lo tanto, no operó la caducidad de la acción contractual, lo cual confirma que asiste competencia a ésta Corporación para conocer de fondo el caso sub-lite.

No sobra anotar que en el proyecto de Acta de Liquidación del Contrato No. 130, se mencionó como fecha de terminación de dicho contrato el 18 de diciembre de 1998, con diferencia de 8 días en relación con lo expuesto anteriormente, toda vez que en ese documento se registró el plazo contractual a partir de la fecha de aprobación de las pólizas, así como se probó que en los expedientes aportados el Distrito Capital revocó los poderes otorgados el 18 de diciembre de 1998, datos con los cuales se llega igualmente a la conclusión de que en el presente asunto no operó la caducidad de la acción contractual.

⁷ Art. 136, No.10.

“En las 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.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

(...)

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;**” (La negrilla no es del texto).*

3. Las pruebas aportadas al proceso.

3.1. Documentales

En su gran mayoría las pruebas documentales que obran en el expediente se aportaron por el demandante⁸ en fotocopia 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 pretenda 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 Civil⁹, lo cierto es que la postura de la Sala fue modificada a partir de la Sentencia de Unificación proferida por la Sección Tercera el 28 de agosto de 2013¹⁰.

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 que 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 en cuanto éste hace énfasis especial respecto de 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 en el expediente en copia simple y respecto de los cuales las partes no han cuestionado su veracidad.

⁸ La entidad demandada no contestó la demanda y aportó extemporáneamente con sus alegatos algunos documentos que por esta razón no se tienen como pruebas.

⁹ En este sentido se pronunció, de manera reciente esta Subsección, a través de sentencia de marzo 10 de 2011, expediente 19.347.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2013. M.P.: Dr. Enrique Gil Botero. Expediente: 25.022.

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 sentencia¹¹, 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:

3.1.1. Comunicación de 27 de octubre de 1997 suscrita por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, dirigida al señor Rafael Avendaño Morales, que a la letra dice (folio 1, cuaderno 2):

“Doctor
RAFAEL AVENDAÑO MORALES
LA CIUDAD

Apreciado Doctor:

Estudiadas las diferentes propuestas para atender procesos que en contra de Santa Fe de Bogotá, D.C, cursan en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en los Juzgados del Circuito Laboral, por supresión de cargos en entidades distritales, o por solicitud de nivelación salarial, la administración reconocerá honorarios a razón de Dos Millones de Pesos (\$2'000.000.000,00) por proceso, sin incluir recurso extraordinario; sin embargo la administración lo contratará para atender los procesos por etapas, de conformidad con las disponibilidades presupuestales de la respectiva vigencia fiscal.

Con recursos de la vigencia fiscal de 1997, la administración puede contratar sus servicios por contestar las demandas correspondientes a doscientos procesos y reconocerle como honorarios por cada contestación de demanda la suma de (\$600.000,00).

En el caso de que por cualquier circunstancia no sea posible contestar alguna o algunas de las demandas, los honorarios recibidos se causarán por la atención durante 1998 de un número de procesos igual al número de demandas no contestadas o contestando las demandas de nuevos procesos, para lo cual se otorgarán los respectivos poderes.

Si usted, lleva el proceso hasta la culminación de la primera y/o segunda instancia, las sumas recibidas por la atención de cada una de las etapas, se abonarán al valor total de los honorarios señalados anteriormente.

¹¹ Si bien el 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 de los principios constitucionales de economía y de eficiencia.

Cordialmente

*Sylvia Forero de Guerrero
Secretaria General “*

3.1.2. Contrato de “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 130 CELEBRADO EL 12 DE NOVIEMBRE DE 1997, ENTRE EL DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MAYOR - SECRETARÍA GENERAL Y RAFAEL AVENDAÑO MORALES*”, el cual contiene las siguientes cláusulas:

“PRIMERA: OBJETO.- El contratista se compromete para con la Alcaldía Mayor – Secretaría General a actuar como apoderado en representación del Distrito Capital para contestar las demandas correspondientes a doscientos (200) procesos contencioso administrativos, de conformidad con los poderes que se le otorguen. PARAGRAFO: La Alcaldía Mayor – Secretaría General podrá adicionar, modificar y prorrogar el presente contrato.

(...)

TERCERA: VALOR.- Para todos los efectos legales y fiscales el valor del presente contrato es de CIENTO VEINTE MILLONES DE PESOS (\$120'000.000) por contestar las demandas.

CUARTA: FORMA DE PAGO.- El Distrito Capital – Alcaldía Mayor – Secretaría General – reconocerá por honorarios profesionales el valor total del contrato, una vez ejecutado, previa aprobación del proyecto de contestación de las demandas por parte de la Oficina de Asuntos Judiciales.

QUINTA: PLAZO.- La duración del presente contrato será por el tiempo necesario para la ejecución total del objeto estipulado en el presente contrato.

(...)

DECIMA SEGUNDA.- TERMINACION, MODIFICACIÓN E INTERPRETACION UNILATERALES: Es entendido que son aplicables al contrato los principios de terminación, modificación e interpretación unilaterales se acuerdo a las causales y procedimientos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993.

(...)

VIGESIMA: VIGENCIA.- El presente contrato tendrá una vigencia igual al plazo establecido en la cláusula quinta y cuatro (4) meses”.

3.1.3. Documento contentivo del “*OTROSI ACLARATORIO AL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 130 DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 1997, CELEBRADO ENTRE EL DISTRITO CAPITAL – ALCALDIA MAYOR –*

SECRETARÍA GENERAL Y RAFAEL AVENDAÑO MORALES”, suscrito el 10 de diciembre de 1997, en el cual se convino adicionar la cláusula primera del citado contrato, en el sentido de establecer una prórroga automática por 12 meses en el evento de otorgamiento de poderes para procesos nuevos que sustituyeran los correspondientes a los casos de demandas que no se hubiesen podido contestar, así:

“PARAGRAFO: En el caso de que por cualquier circunstancia no fuere posible contestar alguna o algunas de las demandas conforme a los poderes otorgados, los honorarios recibidos se abonarán o acreditarán al Contratista por la atención de igual número de procesos durante 1998, o contestando las demandas de procesos nuevos para lo cual se otorgarán los respectivos poderes; en el evento de procesos nuevos el plazo automáticamente se prorrogará por doce (12) meses más y en consecuencia el contratista ampliará la garantía única y presentará ante la Oficina de Asuntos Judiciales informes bimestrales del estado en que se encuentren los procesos con sus respectivas actuaciones.” (Folio 6 cuaderno 2).

3.1.4. Solicitud de Conciliación Judicial presentada por el ahora demandante, Rafael Avendaño Morales ante la Procuraduría Delegada en lo Judicial (folio 7 a 10, cuaderno 2).

3.1.5. Acta No. 056 de la diligencia de conciliación prejudicial contractual de fecha 18 de agosto de 1999, celebrada entre Rafael Avendaño Morales y el Distrito Capital de Bogotá, en la cual se declaró fracasado el trámite conciliatorio (folios 17 y 18 cuaderno 2).

3.1.6. Oficio No. 3020 – 1658 radicado con fecha tres (3) de febrero de 1999 (folio 11, cuaderno 2), suscrito por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con destino al doctor Rafael Avendaño Morales, en el cual le comunicó que en virtud de la terminación del contrato por vencimiento del plazo el Distrito procedió a la revocatoria de los poderes otorgados, así:

“En virtud del vencimiento del contrato de la referencia y siguiendo instrucciones de la Subsecretaria de Asuntos Legales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, me permito informarle que esta Dirección revocó los poderes conferidos en los procesos a Usted asignados.

Por tal razón, le solicito comunicarse al día siguiente del recibo de esta, a la Dirección de Asuntos Judiciales (teléfono 2810150 0 2846303) con el doctor CESAR MENDEZ DIAZ, a efectos de iniciar la liquidación del contrato.”

3.1.7. Oficio No. 3020 – 5312 suscrito por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante el cual envió al doctor Rafael Avendaño Morales, el proyecto de Acta de Liquidación del Contrato No 130 y le solicitó firmarla o devolverla en un plazo de 3 días con las observaciones correspondientes (folio 12, cuaderno 2).

3.1.8. Proyecto de Acta de Liquidación del Contrato No. 130 de 1997, en la cual se presentó el siguiente estado financiero (folios 13 a 16, cuaderno 2):

1. VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$120'000,000
2. VALOR EJECUTADO	\$49'200.000
3. VALOR PAGADO	\$120'000,000
4. SALDO A FAVOR DE LA SECRETARIA GENERAL (1 – 2)	\$708.000.000 (sic) ¹²

“Vencido el término de ejecución sólo contestó 82 de las 200 demandas a que hacía referencia la cláusula primera del contrato ni logró atender igual número de procesos. En tal sentido el contratista contestó según relación anexa que forma parte de la presente acta de liquidación, 41 demandas y atendió durante 1998, 82 procesos para un total de 82 actuaciones.”

3.1.9. Comunicación radicada el 10 de agosto de 1999, dirigida por el doctor Rafael Avendaño Morales al Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en la cual manifestó no estar de acuerdo con el Acta de Liquidación, por cuanto la misma se refirió a una reunión que no se realizó, mencionó las cifras incorrectas y la inconsistencia en el número del contrato citado en el texto, además de que puso de presente la citación a la diligencia de conciliación por él promovida.

3.1.10. Copia del poder otorgado por el Distrito Capital de Bogotá al doctor Rafael Avendaño Morales para la representación judicial en el proceso No. 44.014, demandante César Augusto Troyano Guzman, sin firmas, con sello de radicado en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 12 de diciembre de 1997, al cual

¹² La resta correcta arroja la suma de \$70'800.000, la cual corresponde a la diferencia entre el valor del contrato y el monto ejecutado.

adjuntó la copia de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 13 de noviembre de 1997¹³, el alegato de conclusión presentado por el Doctor Rafael Avendaño Morales ante el Consejo de Estado, en segunda instancia y la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado proferida el 1º de octubre de 1998.

3.1.11. Escrito de contestación de la demanda sin fecha y alegato de conclusión con sello de radicado de 19 de enero de 1999, presentados por el Doctor Rafael Avendaño Morales en representación del Distrito Capital de Bogotá dentro del proceso No. 46.925, demandado Cristóbal Enciso Rojas.

3.1.12. Memorando 3020 – 982, sin fecha, dirigido a los abogados externos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el cual la Oficina de Asuntos Judiciales impartió las instrucciones para diligenciar los informes de los procesos judiciales.

3.1.13. Oficio 3020 – 788 de 21 de marzo de 2001 en el cual el Director de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá informó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que en el proceso No. 49.925 no se encontró documento que acredite los alegatos de conclusión elaborados por el doctor Rafael Avendaño Morales, los cuales indicó que fueron presentados por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales. En las copias adjuntas a este oficio se adjuntó la revocatoria presentada por el Distrito Capital de Bogotá al poder conferido al doctor Rafael Avendaño Morales en el proceso No. 46.925, actor Cristóbal Enciso Rojas, radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 18 de diciembre de 1999 (folio 84, cuaderno 2).

3.1.14. Oficio No. 3020 - 3118 con radicación de 24 de diciembre de 1998, dirigido a uno de los apoderados del Distrito Capital de Bogotá, mediante el cual Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá absolvió negativamente una consulta acerca de los pagos bajo el contrato No. 124/97 (folios 85 a 97 cuaderno 29).

3.1.15. Póliza Única de Seguro Cumplimiento No. 9438113 c, expedida por Latinoamericana de Seguros S.A., el 12 de noviembre de 1997, para *“garantizar el cumplimiento del contrato No. 130 de 1997 relacionado con la prestación de*

¹³ El proceso 44014 se encontraba en apelación de la sentencia de primera instancia, para la fecha en que fue otorgado el poder al doctor Rafael Avendaño Morales.

servicios para contestar las demandas correspondientes a 200 procesos contencioso administrativos.”

3.1.16. Certificado de modificación de Seguro de Cumplimiento expedido el 10 de julio de 1998, en relación con la extensión de la vigencia del seguro de cumplimiento que otorgó Latinoamericana de Seguros S.A., con tomador Rafael Avendaño Morales y beneficiario Distrito Capital Alcaldía Mayor Secretaría General.

3.1.17. Certificación sin fecha suscrita por la Directora Encargada de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, acerca de la revisión y estudio del proyecto de contestación de demanda, sugerido por ocho (8) de los apoderados del Distrito, entre ellos el doctor Rafael Avendaño Morales (folio 107 y 108 cuaderno 2).

3.1.18. Constancia suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá acerca de las disponibilidades presupuestales (folio 119, cuaderno 2) en la cual se lee:

“Ante la jurisdicción contencioso administrativa se han presentado más de 2000 demandas contra el Distrito Capital – Alcaldía Mayor, las cuales deben ser atendidas en defensa de los intereses de la Administración.

(...)

Que las contestaciones de las mismas no pueden realizarse por el personal de planta (...)

(...)

Que el presupuesto del Distrito Capital apropió la suma de \$1.440'000.000, a razón de \$120'000.000,00 por cada uno de los doce profesionales del derecho a contratar (...).”

3.1.19. Hoja de vida en formato de la Función Pública con los anexos correspondientes, suscrita por el abogado Rafael Avendaño Morales (folios 120 a 136, cuaderno 2).

3.1.20. Oficio 3020 – 26651 radicado el 24 de noviembre de 1998, mediante el cual el Director de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá

solicitó al doctor Rafael Avendaño Morales la “*carpeta contentiva del archivo de todos los procesos a su cargo.*”

3.1.21. Oficio No. 759758 radicado el 24 de mayo de 2004 (folio 90 cuaderno 1), mediante el cual el Distrito Capital de Bogotá reiteró el cumplimiento de los requerimientos de información recibidos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y arrió nuevamente la documentación antecedente del contrato No. 130 de 1997, así como la copia de la petición de 4 de diciembre de 1998 suscrita por tres de los apoderados judiciales, dirigida a la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en la cual se refirieron a una propuesta de pago de honorarios de los procesos a cargo de los firmantes, con base en las disponibilidades de la vigencia de 1998 y presentaron petición para que se formalizaran los acuerdos contractuales para la vigencia fiscal de 1998.

3.1.22. Expedientes allegados al proceso.

Fueron allegados al proceso los siguientes expedientes:

Consecutivo	Número de Proceso	Actor	Cuaderno
1	44420	Cardona Sánchez Claudia Patricia	4
2	44732	Díaz Bocachica Alfonso	5
3	44072	Garzón de Carrasco Gilma	6
4	44003	Tunjano Arandia Arturo	7
5	44007	Ospina López Rafael	8
6	44456	Ballen Santana Gladys	9
7	44569	Ortiz Foglia Mauricio Oswaldo	10
8	45092	Páez Rodríguez José Edgar	11
9	44708	Forero Zubieta Edison	12
10	45074	Vera Mojica Nelly	13
11	44533	Carrillo Traslaviña Maria Rocio	14
12	44615	Jiménez Hernández Isidro Anibal	15
13	44702	Bernal Buitrago Fredy Mauricio	16
14	44738	Martínez Arenas Alvaro Hernán	17
15	44444	Martínez Susa Miguel Antonio	18
16	44497	Isnardo de Jesus Martínez Durán	19
17	44221	Cusba González Omar	20
18	44051	Rozo Padilla Magdalena	21
19	43996	Ortega Galvis Nancy Leonor,	22
20	45337	Clavijo Rodríguez Fernando	23
21	44581	Fernández Lara Luis Henry	23 A
22	44676	López González Jalver	24
23	44900	Barriga Molina Luis Adolfo	25
24	44014	Troyano Guzmán Cesar Augusto	26
25	44774	Martínez Villamil Luis Olimpo	27

26	44714	Casas Humberto	28
27	44340	Chirivi Rico Amanda	29
28	44870	Ceballos Salgado Everth	30
29	44858	Salinas Garnica Gladys Amparo	31
30	45247	Giraldo Henao Flor Marina	32
31	45289	Jiménez Gutiérrez Aura Eucaris	33
32	45355	Rojas Salamanca Omayra	34
33	45403	Vanegas Mayorga Jairo Francisco	35
34	45385	Pérez Saldaño Flor Amalia	36
35	45427	Beltrán Peñuela Henry Eduardo	37
36	45307	Céspedes Diaz José Antonio	38
37	45397	Quevedo Espinel Oscar Arturo	39
38	45199	González Rios Carmenza	40
39	45187	Pastrana Suárez Victor Daniel	41
40	45379	Parrado Guzmán Jesus Antonio	42
41	44960	Cristancho Guerrero Luis Alberto	43
42	45415	Gómez Cuervo Luz Mabel	44
43	45295	Estupiñán González Andelfo	45
44	45367	Reyes Morea Clara Maritza	46
45	45529	López Mora Henry	47
46	45481	Alvarez Campo Edgar Eduardo	48
47	45343	Barrera de González Diana María	49
48	45541	Barreto Pinzón Juan Antonio	50
49	45391	Quintero Rojas Rigoberto	51
50	45553	Pabón Escobar Eduardo	52
51	45557	Peña Córdoba Edgar Alirio	53
52	45493	Cuesta Segura Aura	54
53	45589	Sierra Cubides Juan Alfonso	55
54	45505	Nieto Carlos Mauricio	56
55	45565	Medina Lara Luis Enrique	57
56	45140	Granados Velandia Javier	58
57	45271	Palacio Avilez José Fancisco	59
59	45451	Moreno Avila Alvaro	60
59	45421	Rodríguez de Posada Nohora	61
60	44978	Alfonso Ramírez William David	62

3.2. Otras pruebas.

3.2.1. Testimonio de la doctora Nadhia Krupskaya Bustos Ordoñez, de profesión abogada, quien manifestó haber prestado servicios al Doctor Rafael Avendaño Morales en la vigilancia de los procesos que atendió a nombre del Distrito Capital de Bogotá, a finales de 1997.

3.2.2. Testimonio de la señora Luz Mary Tavera Alarcón, quien manifestó haber colaborado como secretaria en la oficina del Doctor Rafael Avendaño Morales y dijo tener conocimiento de que el mencionado profesional atendió el contrato con el Distrito Capital de Bogotá, en relación con 200 procesos.

4. Calificación judicial de los contratos.

4.1. El contrato de mandato.

Toda vez que en este caso se pretende la declaración del incumplimiento de las obligaciones de un contrato de prestación de servicios y a la vez el objeto contractual se refirió a la prestación de servicios por parte del contratista para la contestación de demandas en 200 procesos contencioso administrativos, “*de conformidad con los poderes que se le otorguen*” y que dentro de los respectivos procesos judiciales obran actos de apoderamiento aceptados por el apoderado, vale la pena observar *prima facie* que pueden existir concurrencia del contrato de prestación de servicios previsto en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993¹⁴, con el contrato de mandato establecido en el artículo 2142 del Código Civil¹⁵ y el acto de apoderamiento referido para efectos de su terminación en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil¹⁶, además de que se tiene presente

¹⁴ “3o. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

¹⁵ [Artículo 2142 C.C. Definición de Mandato](#). El mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera.

La persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general mandatario.

¹⁶ Artículo 69 C.P.C. Terminación del Poder. “*Con la presentación en la secretaría del despacho donde curse el asunto, del escrito que revoque el poder o designe nuevo apoderado o sustituto, termina aquél o la sustitución, salvo cuando el poder fuere para recursos o gestiones determinados dentro del proceso.*

El apoderado principal o el sustituto a quien se le haya revocado el poder, sea que esté en curso el proceso o se adelante alguna actuación posterior a su terminación, podrá pedir al juez, dentro de los treinta días siguientes a la notificación del auto que admite dicha revocación, el cual no tendrá recursos, que se regulen los honorarios mediante incidente que se tramitará con independencia del proceso o de la actuación posterior. El monto de la regulación no podrá exceder del valor de los honorarios pactados.

Igual derecho tiene el heredero o el cónyuge sobreviviente de quien fallezca ejerciendo mandato judicial. La renuncia no pone término al poder ni a la sustitución, sino cinco días después de notificarse por estado el auto que la admita, y se haga saber al poderdante o sustituidor por telegrama dirigido a la dirección denunciada para recibir notificaciones personales, cuando para este lugar exista el servicio, y en su defecto como lo disponen los numerales 1. y 2. del artículo 320.

La muerte del mandante, o la extinción de las personas jurídicas no pone fin al mandato judicial, si ya se ha presentado la demanda, pero el poder podrá ser revocado por los herederos o sucesores.

Tampoco termina el poder por la cesación de las funciones de quien lo confirió como representante de una persona natural o jurídica, mientras no sea revocado por quien corresponda.”

que en el mandato para representación judicial y en el apoderamiento judicial se predicen unas notas características propias de la gestión de los profesionales del derecho, con unas reglas especiales sobre los deberes en relación con la gestión encomendada y la remuneración cobrada¹⁷, así como el derecho a la revocatoria del poder instituida por nuestro Código de Procedimiento Civil en favor del poderdante, sin perjuicio de la obligación de pagar los honorarios y gastos causados al apoderado.

Profundizando en este punto, la Sala se detiene en la condición especial del contrato de mandato para la representación judicial¹⁸ en relación con la cual advierte que al contrato de mandato aplican las normas del Código Civil, tal como ha observado el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, con

¹⁷ Para la época de los hechos, se destaca el Decreto 196 de 1971 por el cual se dictó el estatuto del ejercicio de la abogacía, en cuyo contenido se lee:

“ARTICULO 1o. La abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia.

ARTICULO 2o. La principal misión del abogado es defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares. También es misión suya asesorar, patrocinar y asistir a las personas en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas.

(...)

ARTICULO 47. Son deberes del abogado:

(...)

4o. Obrar con absoluta lealtad y honradez en sus relaciones con los clientes.

(...)

6o. Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales,

(...)

ARTICULO 54. Constituyen faltas a la honradez del abogado:

1a. Exigir u obtener remuneración o beneficios desproporcionados a su trabajo, con aprovechamiento de la necesidad, la ignorancia o la inexperiencia del cliente.

(...)”

¹⁸ Desde hace muchos años la Corte Suprema de Justicia identificó la diferencia entre el contrato de prestación de servicios inmateriales y el contrato de mandato, aunque en algunos eventos puedan concurrir las dos modalidades, y advirtió que en el arrendamiento de servicios inmateriales aplican las reglas del mandato de conformidad con lo previsto en el artículo 2069 del Código Civil. (Sala de Casación Civil, sentencia de 12 de agosto de 1941)

ponencia de los consejeros Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos:¹⁹

“B. El contrato de mandato.

La realización de un contrato de mandato u otorgamiento de poder a un abogado, para que suscriba en nombre de la entidad estatal, documentos privados (títulos valores, por ejemplo) o escrituras públicas, o sea su apoderado en actuaciones extrajudiciales o procesos judiciales es diferente también del ejercicio de funciones administrativas por particulares. El mandato se sujeta a las normas de los artículos 2142 y siguientes del Código Civil, 65 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 13, 32 primer inciso y 40 primer inciso, de la ley 80 de 1993, y no constituye tampoco, ejercicio de funciones administrativas por un particular, pues el mandatario actúa siempre en nombre y representación de la entidad mandante, la cual conserva sus funciones. Si bien el mandatario se puede relacionar con terceras personas, lo hace en calidad de representante, pero no en ejercicio de funciones de la entidad.”

En el marco normativo que se ha invocado, tiene especial relevancia la consagración de las causales de terminación del mandato, y el derecho del mandante a la revocación del poder en cualquier tiempo, pero naturalmente con la consecuente obligación de pago de los honorarios y gastos causados, así como de las pérdidas en que hubiere incurrido el mandatario –sin su culpa o por causa del mandato- de conformidad con las siguientes disposiciones del Código Civil:

ARTICULO 2189. CAUSALES DE TERMINACION. *El mandato termina:*

- 1. Por el desempeño del negocio para que fue constituido.*
- 2. Por la expiración del término o por el evento de la condición prefijados para la terminación del mandato.*
- 3. Por la revocación del mandante.*
- 4. Por la renuncia del mandatario.*

(...)”

ARTICULO 2191. REVOCACION ARBITRARIA. *El mandante puede revocar el mandato a su arbitrio, y la revocación expresa o tácita, produce su efecto desde el día que el mandatario ha tenido conocimiento de ella.*

(...)

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejeros Ponentes Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos, concepto de 4 de noviembre de 2004, radicación No. 1.592.

ARTICULO 2184. OBLIGACIONES GENERALES. *El mandante es obligado:*

(...)

2. A reembolsarle los gastos razonables causados por la ejecución del mandato.

3. A pagarle la remuneración estipulada o usual.

(...)

5. A indemnizarle de las pérdidas en que haya incurrido sin culpa, o por causa del mandato.

No podrá el mandante disculparse de cumplir estas obligaciones, alegando que el negocio encomendado al mandatario no ha tenido buen éxito o que pudo desempeñarse a menos costo; salvo que le pruebe culpa.

(...)"

Es importante tener presente que la Corte Constitucional en sentencia C-1178 de 8 de noviembre de 2001, se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 69 del Código de Procedimiento Civil y advirtió que la potestad de revocar el poder otorgado para la representación judicial encuentra su fundamento constitucional en la garantía del derecho de defensa; en esta providencia se observó que si bien no se puede condicionar la revocatoria del poder, la misma no quebranta el derecho a percibir los honorarios causados, el cual se ha de reconocer en los términos del contrato de gestión que exista entre las partes²⁰, así:

"(...) el contrato de mandato es uno entre los diversos negocios jurídicos de gestión y consiste, de conformidad con los artículos 2142 del Código Civil y 1262 del Código de Comercio, en que el mandatario se encarga de adelantar negocios jurídicos o actos de comercio, por cuenta del mandante, con representación o sin ella. En tanto el apoderamiento es un acto unilateral, que puede ser aceptado o no, en virtud del cual una persona autoriza a otra para actuar a su nombre y representación.

Ahora bien, lo que ordinariamente ocurre es que el contrato de gestión precede y genera el acto de apoderamiento, pero esta íntima relación no permite confundir los efectos de uno y otro, porque mientras el acto de apoderamiento es oponible a quienes por causa

²⁰ La distinción entre el mandato y el acto de apoderamiento ha sido replicada por la Corte Suprema de Justicia, así: "se distinguen claramente el mandato y el acto de apoderamiento, así éste sea una consecuencia de aquél, para significar que el primero por sí no confiere la representación del mandante y que el segundo es autónomo e independiente. De ahí que se hable de la coexistencia de dos actos jurídicos, uno bilateral, el mandato, y otro unilateral, el acto de procuración" Sentencia 140 de 12 de diciembre de 2007, expediente 2000-00310.

del mismo se relacionan con el poderdante y con el apoderado, el contrato de gestión rige las relaciones internas entre estos de manera preferente al acto de apoderamiento, pero sin trascender a quienes se vinculan con el apoderado y el poderdante por razón de la representación, porque con respecto de aquellos el contrato de gestión viene a ser res inter alios acta.

(...) la posibilidad de revocar el poder en cualquier momento procesal denota que el legislador está dando cumplimiento a su deber constitucional de garantizar a todas las personas vinculadas en un proceso la posibilidad de estar presentes en el mismo, sin perjuicio del ejercicio del derecho de postulación, de manera tal que su interés, como titular del derecho fundamental a la defensa, prevalezca sobre la intervención del letrado, desde el inicio hasta la terminación de la litis –artículo 2º C.P.-.

(...) No se puede, entonces, condicionar, como pretende el actor, el ejercicio del derecho a la revocatoria del acto de apoderamiento, de quien está siendo representado en juicio, a una previa y debida justificación, porque tal revocatoria no descalifica per se al profesional del derecho actuante, no resulta abusiva, ni quebranta su derecho a percibir los honorarios causados con su actuación, simplemente indica que el poderdante no será representado más por el abogado actuante, porque el titular del derecho a la participación en juicio así lo resolvió.

*Lo anterior, porque la revocatoria del poder pone fin a la representación en juicio, con pleno efecto respecto de los sujetos procesales y de los terceros intervinientes, **pero no desconoce el contrato de gestión; el que, de existir, rige de manera preferente las relaciones entre poderdante y apoderado y al que éstos se deberán remitir para arreglar sus diferencias, entre las cuales aquellas generadas por razón de la revocatoria injustificada del poder, tienen especial importancia.***

En consecuencia, tampoco las disposiciones en estudio quebrantan los artículos 25, 83, y 95 constitucionales, en cuanto el inciso primero del artículo 69 en estudio prevé que dentro del mismo proceso, mediante el trámite incidental, el abogado afectado con la revocatoria del poder inste la determinación de sus honorarios, lo que no obsta, para que, si así lo prefiere, acuda a otra vía procesal, en la que no solo se regulen los emolumentos a que tiene derecho por la actuación realizada, sino que se evalúe el ejercicio del derecho del poderdante a la revocación, por parte del poderdante, con el objeto de que sea compelido a indemnizar los perjuicios que puede haber causado por haber procedido a una revocatoria abusiva, o sin consultar los derechos del afectado. “

(...)

Para concluir los aspectos relacionados con el contrato de mandato para la representación judicial, se puede recordar que el apoderado

tiene derecho a interponer dentro del mismo proceso el incidente de regulación de honorarios cuando se le revoca el poder, en los términos del artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, caso en el cual deberá demostrar los honorarios pactados en el contrato correspondiente, el cual tratándose de un contrato administrativo debe constar por escrito, con los honorarios pactados.” (La negrilla no es del texto).

4.2. El contrato de prestación de servicios.

Dentro de las notas características del contrato de prestación de servicios previsto en el numeral 3º artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se puede observar que en la legislación colombiana este tipo de contrato estatal tiene por objeto “*desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad*” con la condición de que tales actividades o funciones no puedan cumplirse con el personal de planta por ser insuficiente o porque se requieran conocimientos especializados.

A continuación se reitera la jurisprudencia vigente acerca de las notas características del contrato de prestación de servicios, con el fin de destacar que el objeto de dicho contrato bien puede comprender labores que guarden *conexión* con el funcionamiento y administración de la entidad, cosa que habrá de evaluarse en cada caso concreto para efectos de tipificar el contrato y aplicar las normas pertinentes²¹:

“El contrato de prestación de servicios es un instrumento de gestión utilizado por la Administración Pública para la ejecución de algunas de las actividades a su cargo e incluso para apoyar la prestación de algunos servicios públicos; las características de autonomía del contratista, especialidad de la gestión y excepcionalidad del contrato son, como se verá, los rasgos identificativos de mayor significación para esta especie de negocio jurídico tipificado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993²². Sin embargo, se trata de un contrato que se ha caracterizado por ofrecer la posibilidad de comprender en su objeto una gama tan amplia de variantes que en la praxis se torna difícil su concreción, con lo cual igualmente se acerca a otras tipologías contractuales, a relaciones jurídico-laborales e incluso al ejercicio mismo de funciones administrativas²³.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de agosto de 2012, expediente No.:22.822, actor: Carlos Ernesto Pérez Garzón, demandado: Empresa Nacional de Telecomunicaciones –TELECOM–.

²² BENAVIDES, José Luis, “Contrato de Prestación de Servicios. Difícil Delimitación frente al Contrato Realidad”, en *Revista Derecho del Estado*, No. 25, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 85 y ss.

²³ *Ibidem*.

El referido artículo 32-3 de la Ley 80 de 1993 preceptúa que el contrato de prestación de servicios se celebra para el desarrollo de actividades que se encuentren relacionadas con la administración o con el funcionamiento de la entidad, expresión que pareciera indicar que, bajo esta modalidad de contratación, se pueden adelantar, sin mayores restricciones, cualesquiera tareas encomendadas a o relacionadas con el obrar administrativo, incluso actividades propias de las plantas de personal o aquellas que implican el ejercicio de prerrogativas de poder. Sin embargo, esta interpretación tan amplia respecto de los alcances del objeto de este tipo contractual se aparta de las previsiones normativas que delimitan el ámbito de utilización del contrato de prestación de servicios, pues, en primer término, si el mismo se celebra con una persona natural, debe tratarse de la ejecución de actividades que no puedan realizarse con personal de planta, limitación expresamente impuesta por la ley.

No obstante lo anterior, el mismo artículo 32-3 del Estatuto Contractual prevé, como opción alternativa, que este tipo de contrato también pueda celebrarse con personas naturales cuando se requiera un grado de especialización adicional al que puede ser suministrado por el personal de la entidad; por consiguiente, en este caso ya no será la constatación acerca de la deficiencia numérica de los servidores públicos para atender los asuntos a cargo de la entidad respectiva la situación fáctica que permitirá o autorizará la celebración válida de este tipo de contratos, sino que pasará a serlo la exigencia de constatar una falencia real de un saber profesional, técnico o de otra índole, en cabeza del personal laboralmente vinculado con el organismo, para el correcto desarrollo de las actividades que le incumben. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha subrayado que la posibilidad de utilizar la figura contractual en comento "...debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad respectiva pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción"²⁴. Y por ello también la Sección Tercera de esta Corporación, en línea con cuanto se viene exponiendo, ha sostenido lo siguiente:

"Es precisamente este carácter excepcional y alternativo el que conduce a la Sala a afirmar que el contratista de prestación de servicios en sentido estricto (sea persona natural o jurídica) no adelanta funciones de carácter administrativo, pues las prestaciones por éste desplegadas no se traducen en el ejercicio mismo de las competencias administrativas atribuidas a la entidad por el ordenamiento jurídico sino en una colaboración o apoyo en su cumplimiento. Por ese motivo, la Corporación en su momento sostuvo que el entonces INCORA sólo podía utilizar este negocio jurídico "...para adelantar actividades relacionadas con los procedimientos administrativos de adjudicación de tierras baldías de la Nación, pero no para adelantar el procedimiento en sí mismo, porque éste debe ser atendido por empleados públicos del mismo instituto"²⁵.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C – 094 de 2003; Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

“La ley 80 de 1993 señala que el objeto del contrato de prestación de servicios es el adelantamiento de actividades relacionadas con el funcionamiento y administración de la entidad, de forma tal que no se trata de una suplencia de las competencias de la administración sino de labores que tienen una conexión o correspondencia con las mismas²⁶.

(...)

4. Si se permite la existencia de contratos de prestación de servicios en aquellos supuestos en los que deben crearse cargos públicos, se desconocen derechos y prestaciones laborales, los cuales por expreso mandato constitucional tienen el carácter de ciertos e irrenunciables”²⁷.

El vasto marco o el contexto en el cual han de ubicarse las variadas y múltiples actividades que integren un contrato estatal de prestación de servicios es, entonces, el de la administración o funcionamiento de la entidad estatal contratante; de esta manera, será posible señalar que aquellos contratos estatales que se celebren con el propósito de apoyar, de asesorar, de ilustrar, de ayudar, de contribuir o de aportar a la entidad estatal con la ejecución de actividades relacionadas con su propia administración o su funcionamiento, pertenecerán al tipo de la prestación de servicios.

Por lo mismo, al margen de que las actividades que deba realizar el contratista particular no exijan un esfuerzo marcadamente intelectual —verbigracia, aseo; celaduría; mantenimiento de maquinaria o equipos; preparación de alimentos básicos; clasificación de correspondencia; atención de conmutadores; etcétera— o que, por el contrario, puedan catalogarse como notoriamente intelectuales —asesorías jurídicas, contables, financieras; representación judicial; elaboración de memorias; clasificación de archivos; diseño y divulgación de campañas publicitarias; edición de publicaciones; capacitación de personal; etc.—, lo cierto es que el respectivo contrato estatal será de prestación de servicios en cuanto tales actividades se encuentren directamente relacionadas —como lo exige el texto de la ley— “... con la administración o funcionamiento de la entidad”, como lo ha indicado la Sección Tercera del Consejo de Estado:

“... el contrato de prestación de servicios tiene un contenido más amplio, porque la ley 80 establece, en forma general, que su objeto consiste en el desarrollo de “... actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”, contexto en el cual se pueden incluir actividades técnicas y no técnicas, profesionales o no, pues lo que determina esta clase de contratos es que las

²⁵ Nota original de la sentencia citada: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de diciembre 2 de 1996. M. P. Juan de Dios Montés Hernández. Rad: 12748.

²⁶ Nota original de la sentencia citada: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. En: <http://buscon.rae.es/drae/>

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de junio de 2011; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Radicación Número: AP-410012331000200400540 01.

obligaciones se relacionen con la administración y/o el funcionamiento de la entidad”²⁸.

Siguiendo los planteamientos de la Corte Constitucional²⁹, el contrato de prestación de servicios podría caracterizarse por tres grandes rasgos: (i) versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, la capacitación y la formación profesional o técnica o de otro tipo de una persona en determinada materia, persona con la cual se conviene la realización de las respectivas labores; (ii) la autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado, según las estipulaciones acordadas; y (iii) la vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado, esto es apenas el período indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido, pues en caso de que las actividades atendidas a través de contratistas vinculados a través de esta modalidad negociada demanden de una permanencia mayor e indefinida, más allá del anotado carácter excepcional y temporal para convertirse en exigencias o necesidades ordinarias y permanentes, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes con el fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.”

Finalmente se debe tener presente que con independencia de la denominación que las partes atribuyan a un contrato, en su interpretación el Juez debe establecer la naturaleza que en realidad corresponde al objeto contractual y las obligaciones efectivamente pactadas, de acuerdo con los dictados de los artículos 1618 y 1621 del Código Civil, que en su orden disponen la prevalencia de la intención de las partes sobre lo literal de las palabras y la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato, las cuales constituyen reglas de interpretación de las obligaciones de los contratos estatales por disposición del artículo 13 de la Ley 80 de 1993³⁰.

5. La terminación unilateral del contrato estatal.

A continuación la Sala reiterará el análisis que en ocasiones anteriores ha llevado a cabo tanto la Sección Tercera del Consejo de Estado como esta misma

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 30 de noviembre de 2006; Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez; Radicación número: 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832).

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 1997; Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

³⁰ Artículo 13.- De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.”

Subsección, con el propósito de recordar los presupuestos de aplicación y los específicos alcances de cada una de las modalidades de terminación unilateral del contrato estatal prevista como una potestad de la entidad contratante dentro del marco de la contratación estatal³¹.

No obstante, en esta oportunidad se incorporan las consideraciones más relevantes de la Jurisprudencia vigente acerca de la terminación unilateral del contrato, con el fin de destacar las diferencias en relación con dos situaciones jurídicas:

i) la figura de la revocación unilateral del mandato judicial, la cual constituye una facultad legal del poderdante, propia del apoderamiento judicial, diferente al evento de terminación unilateral del contrato estatal y en cuyo caso se pueden aplicar las justas causas establecidas en el Código Civil, aunque la revocatoria del mandato presente consecuencias similares a la potestad de terminación unilateral del contrato en cuanto que produce la cesación de los efectos contractuales por virtud de una decisión unilateral.

ii) la terminación del contrato de prestación de servicios por vencimiento del término de duración previsto en el contrato, la cual no constituye un evento de terminación unilateral del contrato, sino propiamente bilateral, como consecuencia del acuerdo de las partes acerca de la duración del vínculo contractual.

Regresando a las formas de terminación unilateral del contrato estatal la jurisprudencia que se viene comentando ha establecido lo siguiente:

“Y es que al regular de manera especial los contratos que celebran las entidades estatales, el legislador ha determinado, a través de muy variados eventos y con importantes diferencias en cuanto a sus efectos, la procedencia de la terminación o finalización de la respectiva relación por decisión unilateral que podrá o deberá, según cada caso, ser adoptada por la respectiva entidad contratante.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de agosto de 2012, expediente No.:22.822, actor: Carlos Ernesto Pérez Garzón, demandado: Empresa Nacional de Telecomunicaciones –TELECOM–. En idéntico sentido al de la exposición que se llevará a cabo a continuación, pueden verse los siguientes pronunciamientos de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: sentencia del 2 de mayo de 2007; Radicación número: 85001-23-31-000-1997-00339-01(15599); sentencia del 18 de marzo de 2010; Radicación número: 25000-23-26-000-1994-00071-01(14390). Recientemente, sobre este mismo asunto, se pronunció esta Sala. Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A; sentencia del 9 de mayo de 2012; Radicación: 85001233100020000019801; Expediente: 20.968; Actor: Luis Carlos Pérez Barrera; Demandado: Caja Nacional de Previsión Social.

2.4.1 Ahora bien, resulta pertinente precisar que la potestad legalmente atribuida a la entidad estatal contratante para dar por terminado unilateralmente el vínculo negocial —en diferentes circunstancias, bajo diversos presupuestos y con distintos efectos— constituye un instituto jurídico —aún en las varias modalidades que puede revestir, según se referirá enseguida— **sustancialmente disímil tanto de la figura de la revocación unilateral del negocio —asimilable en sus efectos a la terminación unilateral de la obligación**, la cual se ha contemplado como una manera indirecta de proceder a la extinción de ésta, por ministerio de la ley, para cierto tipo de contratos en los cuales se erige como elemento indispensable la confianza recíproca de las partes, como ocurre, por vía de ejemplo, en los contratos de mandato³², de arrendamiento de servicios inmateriales³³ o de confección de obra material³⁴—, **como de la atribución de terminar anticipadamente el respectivo contrato estatal originada —en los casos en los cuales ello resulta jurídicamente viable³⁵— en una estipulación o en un convenio de naturaleza eminentemente contractual**, pacto con fundamento en cuya celebración alguna o todas las partes del respectivo convenio, incluyendo al propio contratista particular, pueden adoptar, de manera unilateral, la decisión de ponerle fin al contrato antes de que se agote su objeto o expire el término que las partes del contrato tuvieron como norte al momento de proceder a su celebración o conclusión.³⁶

(...)

2.4.2 En lo atinente a la potestad legalmente atribuida de terminar de manera unilateral el negocio jurídico, las diversas previsiones legales que se ocupan de regular la materia permiten identificar la terminación unilateral de los contratos estatales como un género, dentro del cual, a su turno, pueden distinguirse algunas especies, las cuales, como es natural, participan de ciertas notas comunes sin que ello signifique que puedan confundirse como una sola y única figura, puesto que, a la vez, son muchos y muy variados los aspectos que las diferencian entre sí.

Dentro del aludido género de la terminación unilateral de los contratos estatales por determinación de la entidad contratante, se encuentran las siguientes especies o modalidades de la figura:

³² Código Civil, artículo 2189 y artículo 1279 C. de Co.

³³ Código Civil, artículo 2066.

³⁴ Código Civil, artículo 2056.

³⁵ Sobre el punto atinente a la identificación de aquellos tipos de contrato respecto de los cuales resulta jurídicamente admisible la inclusión de la referida estipulación, así como la de aquellos otros en relación con los cuales dicha opción se encuentra normativamente vedada, así como, en general, un análisis de la naturaleza jurídica, contenido y alcances de la facultad convencionalmente establecida de terminar de manera unilateral el vínculo negocial, puede verse el reciente pronunciamiento de la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, contenido en la sentencia del 9 de mayo de 2012; Radicación: 85001233100020000019801; Expediente: 20.968; Actor: Luis Carlos Pérez Barrera; Demandado: Caja Nacional de Previsión Social.

³⁶ Las negrillas no son del texto.

i).- La terminación unilateral propiamente dicha, regulada por el artículo 17 de la Ley 80;

ii).- La declaratoria de caducidad administrativa del contrato, y

iii).- La terminación unilateral a cuya aplicación hay lugar cuando se configuran algunas causales de nulidad absoluta respecto del contrato estatal correspondiente, de conformidad con las previsiones del inciso 2º del artículo 45 de la misma Ley 80.

Como aspectos comunes a todas esas figuras se pueden señalar, entre otros, a) el hecho de que en todos esos casos es la ley la que consagra, de manera expresa, la facultad para que la entidad estatal contratante pueda realizar su declaración; b) cada una de esas figuras produce, en principio, el mismo efecto, consistente en poner fin al respectivo contrato estatal, como quiera que el objeto de todas ellas es, precisamente, el de dar por terminado el contrato estatal en cuestión; c) como corolario obligado de la característica anterior, se impone destacar que la terminación unilateral del contrato en cualquiera de sus modalidades, por razones de lógica elemental, sólo es posible aplicarla en relación con contratos vigentes, puesto que resulta ontológicamente imposible dar por terminado un contrato que ya hubiere finalizado con anterioridad; d) la declaratoria correspondiente, en cuanto debe ser adoptada por una entidad estatal en desarrollo de su actividad contractual, constituye un verdadero acto administrativo de naturaleza contractual; e) como obvia consecuencia de la nota anterior, cabe indicar que en todos esos casos el respectivo acto administrativo que pone fin a un contrato estatal de manera unilateral, será pasible de control judicial en virtud de la acción de controversias contractuales, cuyo ejercicio deberá realizarse dentro del término de caducidad establecido en la ley; f) una vez ejecutoriada la decisión administrativa que dispone o determina la finalización unilateral del correspondiente contrato estatal, será necesario proceder a la liquidación³⁷ del contrato estatal en cuestión.”

Sin embargo, como ya se dejó señalado, las referidas especies del género de la ‘terminación unilateral de los contratos estatales’ también se diferencian significativamente entre sí, cuestiones que fácilmente se pueden derivar de los aspectos propios de cada una de ellas y que, de manera resumida en cuanto a los más destacados, se presentan a continuación:

2.4.2.1 La terminación unilateral propiamente dicha encuentra su regulación básica y fundamental en los artículos 14 y 17 de la Ley 80.

De conformidad con dichas disposiciones legales, es posible precisar que la misma se encuentra consagrada como una institución a la cual pueden acudir las entidades estatales para efectos de desarrollar las

³⁷ Acerca de la liquidación de los contratos estatales y sus diferencias con la terminación de los mismos, así como acerca de las variadas modalidades de liquidación (bilateral, unilateral o judicial), oportunidades para su realización y demás aspectos relacionados con la liquidación de los contratos estatales, se encuentra el pronunciamiento que realizó la Sección Tercera del Consejo de Estado, contenido en la sentencia de diciembre 4 de 2006, proceso número 15239, radicación R-0507, actor DATA BASE SYSTEM LTDA.

funciones que expresamente les consagra la ley (artículo 14-1, Ley 80), consistentes en tener "... la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato".

Según los explícitos dictados de la referida Ley 80, es claro que dicha forma de terminación unilateral tiene "... el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo [se refiere a la entidad estatal contratante] y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación ..." de los mismos.

Esta modalidad de terminación unilateral únicamente puede tener aplicación respecto de aquellos específicos contratos estatales señalados en el numeral 2º del artículo 14 de la Ley 80, esto es: **a)** "en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal"; **b)** en los contratos que tengan por objeto "la prestación de servicios públicos"; **c)** en los contratos que tengan por objeto "la explotación y concesión de bienes del Estado" y **d)** "en los contratos de obra", en cuanto en todos ellos resulta imperativa la inclusión de la cláusula excepcional de terminación unilateral; así mismo podría aplicarse en aquellos **f)** "contratos de suministro" y **g)** contratos "de prestación de servicios", en los cuales se hubiere incluido expresamente esa cláusula excepcional, comoquiera que en estos dos (2) últimos dicha estipulación resulta facultativa.

Tal como lo ordena el inciso 2º del numeral 1º del citado artículo 14 de la Ley 80, cada vez que una entidad estatal ejerza esta potestad excepcional de terminación unilateral "... deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensación e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial".

El aspecto que se acaba de destacar pone de manifiesto que esta especie o modalidad de terminación unilateral de los contratos estatales no comporta la imposición de sanción alguna y, por tanto, a partir de su ejecutoria no se genera inhabilidad alguna en relación con el contratista afectado, lo cual, además, encuentra explicación suficiente en las causales, expresamente consagradas en la ley, que dan lugar a su aplicación.

Tales causales, recogidas en el también citado artículo 17 de la Ley 80, son las siguientes:

"1º Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.

"2º Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.

"3º Por interdicción judicial o declaratoria de quiebra del contratista.

“4º Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

*“Sin embargo, en los casos a que se refieren los numeral 2º y 3º de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación”.*³⁸

Lo anterior ha sido expuesto con el fin de ubicar que el contrato de prestación de servicios previsto en la Ley 80 de 1993, pertenece a aquellos contratos en los cuales la inclusión de la cláusula de terminación unilateral es facultativa, es decir que depende de la autonomía de la voluntad de las partes y si no estuviere pactada expresamente no podrá invocarse, ni ejercerse.

Contrario sensu, en aquellos contratos de prestación de servicios en los cuales la facultad de terminación unilateral del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 se hubiere pactado, la Administración estará facultada para expedir el Acto Administrativo correspondiente y ejercer ese poder de terminación unilateral, lo cual deberá hacer en la forma y términos que la mencionada Ley establece.

Ahora bien, si lo que se pretende es el reconocimiento de perjuicios, generados por la ilegalidad de la decisión de terminación anticipada y unilateral del contrato, el particular afectado por el referido acto administrativo de terminación unilateral del contrato de prestación de servicios debe integrar en su demanda la pretensión de nulidad del acto con la de indemnización por incumplimiento, toda vez que el acto administrativo de terminación unilateral está amparado por la presunción de legalidad y debe ser removido en sus efectos jurídicos si se quiere abrir paso a la pretensión de indemnización del perjuicio ocasionado por el acto ilegalmente expedido.

Descendiendo al caso concreto, en el contrato *sub judice*, las partes pactaron las cláusulas de terminación, modificación e interpretación unilaterales, *“en los términos de los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993”*, sin embargo en el análisis de los hechos se concluye que no hubo lugar a la aplicación de la citada cláusula, ni se presentó uno de los eventos regulados en las disposiciones citadas,

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de agosto de 2012, expediente No.:22.822, actor: Carlos Ernesto Pérez Garzón, demandado: Empresa Nacional de Telecomunicaciones –TELECOM–.

sino que el Distrito Capital invocó el vencimiento del término contractualmente pactado y procedió a la revocatoria de los poderes otorgados.

Así las cosas, se observa que en el evento *sub judice* el fallador no se encuentra ante el supuesto de un acto administrativo de terminación unilateral y, por lo tanto, tampoco le corresponde conocer de la controversia acerca de su legalidad, sino que la litis versa sobre la aplicación, supuestamente indebida, de un pacto contractual, lo cual habría dado lugar a la revocatoria sin justa causa del mandato judicial y, por lo tanto, a la consecuente indemnización de perjuicios.

7. El caso concreto.

Problema Jurídico

Para desatar la litis corresponde absolver, en su orden, los siguientes problemas jurídicos:

7.1. La naturaleza y alcance de la comunicación de octubre 27 de 1997, para establecer si en verdad constituyó un acto administrativo de adjudicación de un contrato; si el mismo tuvo por alcance adjudicar al destinatario la representación en 200 procesos judiciales hasta su culminación o únicamente en relación con la contratación en la etapa de contestación de las demandas.

7.2. Cuál fue la naturaleza y alcance del contrato No. 130 de 1997 y de los poderes otorgados al abogado.

7.3. Cómo se ejecutó el contrato No. 130 de 1997.

7.4. Cuál fue el término de duración del contrato No. 130 de 1997 y si su vencimiento constituyó una justa causa para su terminación.

7.5. Determinar la existencia del incumplimiento contractual y el perjuicio ocasionado.

7.1. La naturaleza y alcance de la comunicación de octubre 27 de 1997.

La comunicación de 27 de octubre de 1997, a la letra dice:

*“Doctor
RAFAEL AVENDAÑO MORALES
LA CIUDAD*

Apreciado Doctor:

Estudiadas las diferentes propuestas para atender procesos que en contra de Santa Fe de Bogotá, D.C, cursan en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en los Juzgados del Circuito Laboral, por supresión de cargos en entidades distritales, o por solicitud de nivelación salarial, la administración reconocerá honorarios a razón de Dos Millones de Pesos (\$2'000.000.000,00) por proceso, sin incluir recurso extraordinario; sin embargo la administración lo contratará para atender los procesos por etapas, de conformidad con las disponibilidades presupuestales de la respectiva vigencia fiscal.

Con recursos de la vigencia fiscal de 1997, la administración puede contratar sus servicios por contestar las demandas correspondientes a doscientos procesos y reconocerle como honorarios por cada contestación de demanda la suma de (\$600.000,00).

En el caso de que por cualquier circunstancia no sea posible contestar alguna o algunas de las demandas, los honorarios recibidos se causarán por la atención durante 1998 de un número de procesos igual al número de demandas no contestadas o contestando las demandas de nuevos procesos, para lo cual se otorgarán los respectivos poderes.

Si usted, lleva el proceso hasta la culminación de la primera y/o segunda instancia, las sumas recibidas por la atención de cada una de las etapas, se abonarán al valor total de los honorarios señalados anteriormente.

Cordialmente

*Sylvia Forero de Guerrero
Secretaria General*

Acerca de la comunicación de octubre 27 de 1997, el Tribunal a quo concluyó con base en el tenor literal de la comunicación, lo siguiente:

“Cómo se puede observar, la celebración de los contratos con el Doctor Avendaño Morales, para atender los procesos en etapas subsiguientes a la contestación de la demanda, se supeditó a las disponibilidades presupuestales de las respectivas vigencias fiscales, de las cuales se concretó solo la relacionada con el contrato No. 130 de 1997, correspondiente a la vigencia fiscal del año para el cual fue celebrado el contrato.”

A juicio de la Sala, siguiendo el tenor literal de la comunicación, el contenido de la misma se refirió a varias decisiones, las cuales sin duda constituyeron un acto administrativo de adjudicación de un contrato estatal y fijación de las condiciones del mismo, en varios aspectos, a saber:

- i)** La decisión que adoptó el Distrito Capital de Bogotá después de haber evaluado las propuestas presentadas, consistió en fijar la suma de \$2'000.000 como honorarios por proceso judicial atendido;
- ii)** Se decidió contratar al abogado para la atención de los procesos por etapas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales;
- iii)** Se decidió contratar en la vigencia de 1997 la prestación de los servicios profesionales relacionados con la contestación de las demandas en 200 procesos judiciales y reconocer honorarios de \$600.000 por cada contestación;
- iv)** Se precisó que los honorarios pagados en relación con las demandas que no fuere posible contestar durante 1998, se aplicarían a la atención de un número igual de procesos nuevos;
- v)** Así mismo se señaló que el abono de las sumas recibidas se aplicaría respecto de los honorarios totales, si el apoderado llevaba el proceso hasta la culminación de la primera y/o segunda instancias.

De acuerdo con lo anterior, la Sala no acoge la consideración del Tribunal *a quo*, en cuanto del texto se observa que la comunicación no se concretó únicamente al contrato No. 130.

Claramente se observa que la comunicación de octubre 27 de 1997 constituyó un acto administrativo de carácter contractual, en tanto proviene de la Autoridad competente³⁹ y tuvo por objeto comunicarle al destinatario su decisión de

³⁹ La calidad en que actuó la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá se acreditó con los documentos enviados mediante oficio del Jefe del Centro de Documentación e Información de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, radicado el 14 de marzo de 2001, obrantes a los folios 73 a 79 del cuaderno 2, al cual se adjuntó el Decreto No. 297 de 30 de abril de 1997, que contiene el nombramiento y el Acta de Posesión No. 107 de 2 de mayo de 1997, también obrante al folio 172 cuaderno 2. Adicionalmente se encontró copia del poder general otorgado por el Alcalde Mayor de Bogotá a la Secretaria General, mediante

seleccionarlo para contratar con él sus servicios profesionales de representación en 200 procesos judiciales, identificados por el tema de la controversia, así: las demandas que cursan contra el Distrito Capital “*por supresión de cargos en entidades distritales, o por solicitud de nivelación salarial*”, para los cuales se aprobaron unos honorarios de \$2'000.000 por proceso.

La Sala concluye que el acto de adjudicación se refirió a la gestión procesal completa si se tiene en cuenta que se determinaron los honorarios por proceso y la forma de pago, así como se dispuso en el párrafo final el abono de los honorarios pagados a la contestación de la demanda, en caso de que la gestión del apoderado llegara hasta la culminación de la primera y/o segunda instancias.

Cosa distinta, pero no por ello excluyente de la comprensión anterior, es que en el acto de adjudicación se hubiere puntualizado la contratación *para la vigencia de 1997*, con base en las disponibilidades presupuestales de ese año, a razón de \$600.000 por la contestación de cada demanda.

7.2. La naturaleza y alcance del contrato No. 130 de 1997 y de los poderes otorgados al abogado.

Mediante el contrato No. 130 de 1997, se acordó como objeto la “*representación del Distrito Capital para contestar las demandas de los 200 procesos, contencioso administrativo, de conformidad con los poderes que se le otorguen*” asunto que reviste particular y especial importancia si se tiene en cuenta que las facultades del apoderado y por lo tanto el alcance de la gestión se habrían de definir mediante el contenido de los respectivos poderes.

En el proceso que ahora se define en segunda instancia se probó que la Secretaría General del Distrito Capital de Bogotá o el Director de Asuntos Judiciales otorgó 55 poderes que igualmente fueron aceptados por el apoderado con fecha de presentación personal el 12 de diciembre de 1997 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, todo con el siguiente alcance:

escritura pública No. 1196 de 23 de mayo de 1997 para efectos de la representación legal judicial y extrajudicial (folio 90 a 93 cuaderno 12, expediente 9744708, actor Edilson Forrero Zubieta). Finalmente se tiene que de acuerdo con el artículo 40 del Decreto Ley 1421 de 1993, Por el cual se dictó el régimen del Distrito Capital, el Alcalde Mayor puede delegar las funciones que le asigne la ley y los acuerdos en los Secretarios de Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Gerentes o Directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las Juntas Administradoras y los Alcaldes Locales.

“ (...) respetuosamente manifiesto que confiero poder amplio y suficiente al doctor RAFAEL AVENDAÑO MORALES, domiciliado en esta ciudad, identificado con la Cédula de ciudadanía No. 19.342.797 de Bogotá, abogado portador de la tarjeta Profesional No. 32.706 expedida por el Ministerio de Justicia, para que ejerza la Representación Judicial del Distrito Capital en el proceso de la referencia.

El apoderado queda facultado para recibir, notificarse de la demanda y de las providencias que se produzcan en desarrollo del proceso, sustituir, reasumir, conciliar, transigir y en general con todas las atribuciones inherentes al presente mandato conforme a lo dispuesto en el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil.

Sírvanse Reconocerle Personería.

De los Honorables Magistrados

(...)

(Firmado)

Acepto,

*Rafael Avendaño Morales (Firmado)
C.C. 19.342.797 de Bogotá
T.P. 32.706 expedida del Ministerio de Justicia”*

Pues bien, del examen del Contrato No. 130 de 1997, de los poderes invocados en el objeto contractual y de los textos de los mismos efectivamente acreditados, la Sala concluye que existen elementos de juicio suficientes para concluir que la relación contractual contenida en el contrato No. 130 de 1997 se convino y, por ende, se extendió más allá de la contestación de las demandas, toda vez que en el contrato se precisó en su objeto que el abogado se comprometía a la representación para la contestación de la demanda, de conformidad con los poderes otorgados, y ocurre que el objeto y el alcance de tales poderes comprendió, sin duda, todas las actuaciones inherentes al mandato para la representación judicial.

Se observa así que los poderes otorgados y aceptados reunieron las condiciones para constituir un acuerdo de mandato convenido en desarrollo del objeto del contrato de prestación de servicios No. 130, o si se quiere ver desde otro ángulo, se encuentra el acuerdo escrito de las partes para efectos de ampliar el objeto del contrato inicial, en cuanto que el poder aceptado cumplió con los elementos esenciales del contrato estatal fijados en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, toda

vez que se otorgó por escrito que suscribieron por ambas partes, con un objeto claramente establecido y sobre el cual hubo un acuerdo de voluntades, en cuanto que la gestión abarcó la totalidad del proceso referido en el respectivo poder.

Por lo anterior, para la Sala resulta claro que el Distrito Capital de Bogotá otorgó la representación judicial al ahora demandante para todo el proceso y revocó sin justa causa los poderes que esa misma Entidad le extendió, bien que se entienda que con la emisión de tales poderes y su respectiva aceptación las partes convinieron, por escrito, un contrato de mandato concurrente con el contrato de prestación de servicios, o bien que se asuma que con tal acuerdo mutuo y por escrito las partes pactaron la ampliación del objeto contractual previamente acordado en la respectiva prestación de servicios.

Ahora bien, tal como se ha enunciado, acerca de la justa causa para la terminación en relación con el contrato No. 130 de 1997 y el mandato convenido entre las partes para el apoderamiento judicial, se predicen las causales de terminación previstas en el artículo 2189 del Código Civil, de acuerdo con el cual:

“El mandato termina:

- 1. Por el desempeño del negocio para el cual se hubiere constituido.*
- 2. Por la expiración del término o por el evento de la condición prefijados para la terminación del mandato. (...).*

Teniendo presente lo anterior, se evaluará la terminación contractual frente a los eventos citados.

7.3. Cómo se ejecutó el contrato No. 130 de 1997.

En este proceso existen elementos de juicio suficientes para concluir acerca de la ejecución del contrato No. 130 de 1997, según lo siguiente:

7.3.1. El abogado fue seleccionado y contratado para representar al Distrito Capital de Bogotá en doscientos (200) procesos;

7.3.2. Según se concluye de los expedientes que se allegaron al proceso, el abogado recibió y aceptó cincuenta y ocho (58) poderes, de los doscientos (200) procesos mencionados, teniendo en cuenta lo siguiente:

De los sesenta (60) expedientes allegados, en (2) de ellos no se encontró poder alguno otorgado al doctor Rafael Avendaño, así:

#	Expediente No.	Actor	Actuación	Observaciones
1	44051	Rozo Padilla Magdalena	23/05/97 admitió demanda, 09/07/97 el Distrito Capital otorgó poder a la doctora Maria Graciela Becerra de Barragán, 14/07/97 la apoderada contestó la demanda, 08/08/97 decretó pruebas.07/11/97 fallo negó pretensiones de la demanda.	No aparece poder al doctor Avendaño, ni actuación de su parte. Se otorgó poder a la doctora Maria Graciela Becerra, quien obró en este proceso.
2	44221	Cusba González Omar	26/06/97 el Tribunal de Cundinamarca concedió 5 días para subsanar demanda, 15/08/97, inadmitió demanda, 06/11/97 admitió demanda, 15/12/97 se radicó poder al doctor Francisco Suárez, 12/06/98 reconoció como apoderado a Francisco Suárez y decretó pruebas, 15/12/98 revocó poder a Francisco Suárez, 07/05/99 Se reconoció como apoderado al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, 02/06/99 Director de Asuntos Judiciales del Distrito presentó alegatos. 05/08/99 fallo negó pretensiones de la demanda.	No aparece poder al Doctor Avendaño, ni actuación de su parte. Se encuentra poder otorgado al doctor Francisco Suárez.

7.3.3. En los siguientes tres (3) casos el Tribunal *a quo* indicó que “*no medió poder al demandante*”, acerca de lo cual la Sala advierte que dentro de los expedientes sí se encontró radicado el poder que fue otorgado al doctor

Avendaño, pero no alcanzó a serle reconocida personería, según se observa a continuación:

1	44870	Ceballos Salgado Everth	12/12/97 radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería no hubo lugar a actuación del Distrito.	09/12/97 ordenó oficios por Secretaría, 05/02/98 previo a decidir sobre la admisión de la demanda ordenó constancia de notificación de una comunicación al actor, 4/06/98 negó la suspensión provisional del Decreto 069/97, 02/07/99 declaró la perención del proceso por la no cancelación de gastos.
2	45403	Vanegas Mayorga Jairo Francisco	Se radicó el poder, no se dio trámite por ausencia de objeto litigioso. No aparece radicado revocatoria del poder	29/01/98 negó suspensión provisional del Decreto 069/97, 11/02/99 decretó perención del proceso por la no cancelación de gastos, 08/04/99 concedió recurso de apelación, 29/10/99 Consejo de Estado no tiene por presentado el recurso por falta de poder del actor, 28/01/00 Tribunal dictó auto de obedézcase y cúmplase lo dispuesto por el Consejo de Estado.
3	45391	Quintero Rojas Rigoberto	12/12/97 radicó poder, 08/06/98 contestó demanda.	04/08/99 teniendo en cuenta la revocatoria, reconoce personería, al Director de Asuntos Judiciales, Alegato de conclusión presentado por Director de Asuntos judiciales, 23/09/99 fallo, niega las pretensiones de la demanda.

7.3.4. En uno (1) de los expedientes se encontró que el Distrito Capital de Bogotá otorgó poder a otra apoderada previamente reconocida en el proceso, así como se radicó posteriormente el poder que le fue otorgado al doctor Avendaño, a quien no alcanzó a reconocerse personería, habiéndose presentado la actuación

concomitante de los dos apoderados para efecto de radicar los alegatos, así como se encontró la revocatoria posterior de los poderes otorgados;

1	44072	Garzón de Carrasco Gilma	El Distrito otorgó poder a la doctora Gloria Inés Rojas, reconocida en febrero 20/98, quien contestó la demanda y presentó los alegatos en agosto 26/98. El doctor Rafael Avendaño radicó poder y el 19/08/98 presentó también alegatos, el 18/12/98 el Distrito radicó revocatoria del poder al Dr. Avendaño, con fecha 19/03/99 se emitió fallo en el cual se desestimaron las pretensiones de la demanda y se reconoció al Director de Asuntos Judiciales como apoderado, 08/11/99 el Distrito radicó revocatoria del poder a la doctora Gloria Inés Rojas	Existió otra apoderada a quien se le reconoció la personería y presentó alegatos. El Doctor Avendaño, radicó poder y escrito de alegatos, sin habersele reconocido personería, y el poder le fue posteriormente revocado .
---	-------	--------------------------	---	--

7.3.5. El Doctor Rafael Avendaño aceptó el poder y contestó la demanda en diecinueve (19) procesos, número que coincide con el establecido por el Tribunal *a quo*, pero en esta instancia la Sala hace notar que el doctor Avendaño, además de contestar la demanda, permaneció como apoderado en la etapa probatoria aún más allá de la contestación de la demanda y en dos (2) de esos casos (destacados adelante con negrillas) llevó el proceso hasta el final, toda vez que formuló alegatos de conclusión en la primera instancia o única instancia, así:

	Número de Proceso	Actor	Actividades Doctor Rafael Avendaño	Actuación
1	44340	Chirivi Rico Amanda	12/12/97 radicó poder, 20/04/98 contestó	10/07/98 decretó pruebas, 18/12/98 revocó poder, Director de Asuntos Judiciales presentó alegatos, 07/10/99 fallo desestimó excepción formulada, negó las pretensiones de

			demanda.	la demanda.
2	44420	Cardona Sánchez Claudia Patricia	12/12/97 radicó poder, 17/04/98 contestó demanda.	18/12/98 Distrito revocó el poder otorgado al doctor Rafael Avendaño, 14/09/99 Director Oficina Asuntos Judiciales del Distrito presentó alegatos.
3	44444	Martínez Susa Miguel Antonio	12/12/97 radicó poder, 24/03/98 contestó demanda.	24/11/97 admitió demanda, 04/04/00 reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, 16/05/00 Director de la Oficina de Asuntos Judiciales presentó alegatos, 01/06/2000 fallo desestimó las excepciones, negó las pretensiones de la demanda.
4	44456	Ballen Santana Gladys	12/12/97 radicó poder, 17/04/98 contestó demanda.	18/12/98 Distrito revocó poder otorgado al doctor Rafael Avendaño, 21/09/99 Director de la Oficina de Asuntos Judiciales del Distrito presentó alegatos.
5	44497	Isnardo de Jesus Martínez Durán	12/12/97 radicó poder, 14/03/98 contestó demanda, 18/01/99 presentó alegatos.	05/08/99 fallo desestimó excepciones propuestas y negó las pretensiones de la demanda.
6	44533	Carrillo Traslaviña María Rocio	12/12/97 radicó poder, 24/03/98 contestó demanda, 18/01/99 presentó alegatos.	18/12/98 el Distrito revocó poder, 19/03/99 reconoció nuevo apoderado.
7	44569	Ortiz Foglia Mauricio Oswaldo	12/12/97 radicó poder, 05/05/98 contestó demanda.	18/12/98 Distrito revocó poder, 21/09/99 alegatos presentados por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales del Distrito.

8	44581	Fernández Lara Luis Henry	12/12/97 radicó poder, 16/04/98 contestó demanda.	24/11/97 admitió demanda, 18/12/98 radicó revocatoria del poder al doctor Avendaño, 04/08/99 comoquiera que fue revocado el poder al doctor Rafael Avendaño, reconoció personería al Director de asuntos legales del Distrito, 22/09/99 Director de Asuntos legales presentó alegatos, 21/10/99 se desestiman las excepciones, niega las pretensiones de la demanda.
9	44615	Jiménez Hernández Isidro Anibal	12/12/97 radicó poder, 16/04,98 contestó demanda.	24/11/97 admitió demanda, 16/04/98 contestó demanda, 10/07/98 decretó pruebas, 18/05/99 en consideración la revocatoria del poder, se reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, 22/06/99 Director de Asuntos Judiciales presentó alegato, 12/08/99 fallo desestimó las excepciones propuestas.
10	44676	López González Jalver	12/17/97 radicó poder, 04/06/98 contestó demanda.	30/10/98 decretó pruebas, 18/12/98 radicó revocatoria del poder, 04/08/99 como quiera que fue radicado el poder, reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, quien presentó alegatos, 16/09/99 fallo, desestimó las excepciones, negó las pretensiones de la demanda, 27/01/00 Tribunal rechazó por improcedente el recurso de apelación de la parte actora.
11	44858	Salinas Garnica Gladys Amparo	12/12/97 radicó poder, 01/02/99 presentó alegatos.	03/10/97 ordena oficiar. 12/12/97 el doctor Avendaño radicó poder 05/09/98 admite demanda, 01/02/99 El doctor Avendaño presentó alegatos (folio 111) 13/07/00 fallo desestimó las pretensiones de la demanda
12	45289	Jiménez Gutiérrez Aura Eucaris	12/12/97 radicó poder, 01/02/99 contestó demanda.	26/07/99 se decretan pruebas, 28/06/00 alegato presentado por Director de Asuntos Judiciales, 13/07/2000 fallo, desestiman excepciones propuestas, niega pretensiones de la demanda
13	45367	Reyes Morea Clara Maritza	12/12/97 radicó poder, 20/02/98 contestó demanda.	15/05/98 decretó pruebas, 04/08/99 comoquiera que se presentó la revocatoria del poder, reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, 21/09/99 presentó alegatos, 28/10/99 fallo desestimó las excepciones, negó las pretensiones de la demanda.

14	45385	Pérez Saldaño Flor Amalia	12/12/97 radicó poder, 20/04/98 contestó demanda	18/07/97 admitió demanda, 18/12/98 revocó poder, 01/06/99 en consideración a que fue revocado el poder al doctor Rafael Avendaño, reconoció como apoderado al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, quien presentó alegatos de conclusión, 07/10/99 fallo, desestimó las excepciones, negó las pretensiones de la demanda, 27/01/00 rechazó recurso de apelación, ordenó archivo.
15	45451	Moreno Avila Alvaro	12/12/97 radicó poder, 03/11/98 contestó demanda.	09/04/99 se le reconoció personería para los efectos a que hubo lugar, se decretaron oficios; en el mismo auto se registró revocatoria del poder y reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, 28/06/00 alegatos presentados por Suplente del Director de la Oficina de Asuntos Judiciales, 13/07/00 fallo desestimó excepciones y se negó las pretensiones de la demanda.
16	45481	Alvarez Campo Edgar Eduardo	12/12/97 radicó poder, 20/02/98 contestó demanda.	04/08/99 Comoquiera que fue revocado el poder, reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, 01/10/99 Director de Asuntos judiciales presentó alegatos, 28/10/99 fallo desestimó excepción formulada y negó las pretensiones de la demanda.
17	45553	Pabón Escobar Eduardo	12/12/97 radicó poder, 21/01/99 contestó demanda.	05/02/98 previo a decidir la admisión ordenó oficiar, 03/06/98 admitió demanda, 01/02/99 Director de Asuntos Judiciales reasumió poder y contestó demanda, 28/06/00 alegatos presentados por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales, 13/07/00 fallo desestimó excepciones propuestas y negó pretensiones de la demanda.
18	45541	Barreto Pinzón Juan Antonio	12/12/97 radicó poder, 20/02/98 contestó demanda.	04/12/98 ordenó oficiar, 10/12/98 radicó revocatoria de poder, 02/08/99 reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales, 01/09/99 Director de Asuntos Judiciales presentó alegatos, 28/10/99 fallo desestimó las excepciones, negó las pretensiones de la demanda.
19	45307	Céspedes Díaz José Antonio	12/12/97, radicó poder, 20/02/98	24/10/97 admitió demanda, 15/05/98 decreta pruebas, 04/08/99 en consideración a la revocatoria del poder, reconoce personería al

			contestó demanda.	Director de Asuntos Judiciales, 01/10/99 alegatos presentados por el Director de Asuntos Judiciales del Distrito, 28/10/99 fallo desestimó las excepciones, negó las pretensiones de la demanda.
--	--	--	-------------------	--

7.3.6 Se acreditaron tres (3) casos en los cuales existieron otros apoderados quienes actuaron antes que el demandante, atendieron la contestación de la demanda y la etapa probatoria, toda vez que el doctor Rafael Avendaño recibió poder con posterioridad, habiendo participado puntualmente en la presentación de alegatos de conclusión de primera instancia o en los alegatos de la segunda instancia, así:

#	Proceso	Actor	Actuación del Dr. Rafael Avendaño	Otras actuaciones
1	43996	Ortega Galvis Nancy Leonor	La demanda fue contestada por la primera apoderada, 12/12/97 se radicó poder otorgado al doctor Rafael Avendaño, 02/08/99 por revocatoria de poder se reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales, 19/08/98 el doctor Rafael Avendaño presentó alegatos, aunque ya se le había revocado el poder.	08/09/97 se radicó poder otorgado por el Distrito Capital a la doctora Claudia Patricia García Vargas, 26/09/97 la apoderada contestó demanda, 12/12/97 se radicó poder otorgado a Rafael Avendaño, 19/08/98 Rafael Avendaño presenta alegatos, aunque se le había revocado el poder, 02/08/99 en consideración a la revocatoria del poder del doctor Rafael Avendaño, se reconoció personería al Director de Asuntos Judiciales del Distrito, 30/09/99 fallo negó pretensiones de la demanda.
2	44007	Ospina López Rafael	24/09/98 presentó alegatos, 18/12/98 revocado el poder.	Poder a Gloria Inés Rojas 15/09/97, contestó demanda 29/09/97, reconocida 29/02/98 revocado poder 8/11/99.

3	44014	Troyano Guzmán Cesar Augusto	10/06/98 presentó alegatos en segunda instancia, dentro del trámite del recurso de apelación interpuesto por el demandante.	09/07/97 poder otorgado a la doctora María Graciela Becerra de Barragán. 14/07/97 la apoderada contestó la demanda. 08/08/97 se decretaron las pruebas, 13/11/97 fallo de primera instancia, negó las pretensiones de la demanda, recurso de apelación presentado por el demandante, 22/04/98 Consejo de Estado admitió recurso de apelación, 10/06/98 Rafael Avendaño presenta alegatos de conclusión, 01/10/98 Consejo de Estado confirmó sentencia de primera instancia.
---	-------	------------------------------	---	---

7.3.7. En 32 procesos no hubo lugar a actuación del doctor Avendaño puesto que las demandas fueron inadmitidas o se decretó la perención del proceso y la litis no llegó a trabarse, por manera que el abogado radicó el poder pero no hubo lugar a contestar la demanda, según se observa en la siguiente relación:

	Número de Proceso	Actor	Actividades Dr. Rafael Avendaño	Actuación
1	44003	Tunjano Arandia Arturo	Existió otra apoderada anterior, 12/12/97 radicó poder, no alcanzó a ser reconocido como apoderado.	05/12/97 se corrió traslado para alegar, presentó alegatos la doctora Claudia Patricia Garcia Vargas (copia incompleta), el proceso se falló en única instancia el 16/04/98 negando las pretensiones de la demanda..
2	44702	Bernal Buitrago Fredy Mauricio	Se radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a la actuación del Distrito.	29/01/98 negó suspensión provisional del Decreto 069/97, 04/12/98 declaró la perención del proceso

				por la no cancelación de gastos.
3	44708	Forero Zubieta Edison	Se radicó el poder, no hubo lugar a actuación del Distrito.	inadmite demanda
4	44714	Casas Humberto	Se radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a la actuación del Distrito.	05/02/95 previo a decidir la admisión de la demanda ordenó oficiar, 04/06/98 negó suspensión provisional del decreto 069/97, 03/07/99 ordenó la perención del proceso por la no cancelación de los gastos.
5	44732	Diaz Bocachica Alfonso	12/12/97 radicó el poder, no hubo lugar a actuación del Distrito.	Inadmite demanda el 12/12/97, declaró desierto el recurso de apelación 10/07/98; por auto de 14/08/98 se observa que "no existe objeto litigioso" a partir del auto de inadmisión de la demanda el cual quedó en firme
6	44738	Martínez Arenas Alvaro Hernán	Se radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a la actuación del Distrito.	12/09/97 Ordenó oficiar por Secretaría, 04/06/98 negó la suspensión provisional del Decreto 069/97, 02/06/99 declaró perención del proceso por la no cancelación de gastos.
7	44774	Martínez Villamil Luis Olimpo	Radicó poder, no alcanzó a serle reconocida personería, no hubo lugar a la actuación del Distrito.	29/01/98 negó suspensión provisional del Decreto 069/97, 11/02/99 declaró perención del proceso, 10/12/99 Consejo de Estado admitió recurso de apelación del demandante, 13/04/00 Consejo de Estado confirmó auto de perención, 28/06/00 Obedézcase y cúmplase lo dispuesto por el superior.
8	44900	Barriga Molina Luis Adolfo	Radicó poder el mismo día de la inadmisión de la demanda, no se dio trámite por encontrarse en curso la apelación contra el auto de inadmisión de la demanda, no hubo lugar a actuación del Distrito, no se radicó la revocatoria del poder.	12/12/97 inadmite demanda, 27/02/98 concede recurso de apelación, 28/08/98 Consejo de Estado decide no dar trámite al recurso de apelación, por razón de la cuantía, 29/01/99 Tribunal emite auto de obedézcase y cúmplase lo

				resuelto por el superior.
9	44960	Cristancho Guerrero Luis Alberto	Radicó poder estando en firme auto de inadmisión de demanda, no se le dio trámite por sustracción de materia.	17/10/97 inadmite demanda, 06/02/98 no reconoce personería, auto indica que por sustracción de materia no existe objeto litigioso.
10	44978	Alfonso Ramírez William David	Se radicó poder en la misma fecha de inadmisión de la demanda, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a actuación del Distrito.	12/12/97 inadmite demanda ordena archivo del expediente, 27/02/98 concede recurso de apelación, 28/08/98 Consejo de Estado no da trámite al recursos por razón de la cuantía, 29/01/99 auto ordena estarse a lo dispuesto por el Consejo de Estado.
11	45074	Vera Mojica Nelly	Se radicó el poder, no hubo lugar a actuación del Distrito.	26/11/98 Decreto perención del proceso por la no cancelación de los gastos.
12	45092	Paez Rodriguez José Edgar	Se radicó el poder, no hubo lugar a actuación del Doctor Rafael Avendaño..	12/12/97 inadmite demanda, 01/10/98 Consejo de Estado revoca auto de inadmisión, 22/01/99 Tribunal negó la suspensión provisional, 19/11/99 reconoció personería al Director Oficina Asuntos Judiciales, contestó demanda, 28/07/2000 declara probada de oficio la falta de jurisdicción
13	45140	Granados Velandia Javier	Se radicó el poder, no hubo lugar a actuación del Distrito.	03/06/98 admite, 12/02/99 Perención del Proceso
14	45187	Pastrana Suárez Víctor Daniel	Radicó poder.	29/01/98 Niega suspensión provisional del Decreto 069/97, 11/02/99 Declaró perención del proceso, reconoció personería al Doctor Avendaño. 03/02/00 Consejo de Estado, confirmó perención.

1 5	45199	González Rios Carmenza	Radicó poder, después del auto de archivo, por lo tanto, por sustracción de materia no hubo lugar a actuación del Distrito	29/08/97 No da curso a la demanda por insuficiencia del poder del demandante y otras causas, 24/10/97 inadmite demanda, ordena archivo del expediente, 06/02/98 Por sustracción de materia no existe objeto litigioso a partir del auto de inadmisión de la demanda.
1 6	45271	Palacio Avilez José Francisco	Se radicó el poder, no hubo lugar a actuación del Distrito.	05/02/98 oficios previos a la admisión de la demanda, 06/03/98 admite demanda, 12/03/99 perención del proceso.
1 7	45295	Estupiñán González Andelfo	Radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a actuación del Distrito.	05/02/98 Previo a admitir la demanda ordenó oficiar, 04/06/98 niega suspensión provisional Decreto 069/07, 02/06/99 perención del proceso por la no cancelación de gastos.
1 8	45337	Clavijo Rodriguez Fernando	12/12/97 Se radicó poder, no se dio trámite por sustracción de materia.	29/08/97 ordenó devolver la demanda para que se corrigiera la designación de la parte demandada, 24/10/97 inadmite demanda, toda vez que el demandante insistió en designar como entidad demandada a la Alcaldía y no al Distrito Capital; 24/10/97 06/02/98 no se dio trámite al poder "por cuanto por sustracción de materia no existe objeto litigioso a partir del auto señalado."
1 9	45343	Barrera de González Diana María	Radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería	05/02/98 oficios previos a la admisión de la demanda, 06/04/98 niega suspensión provisional del Decreto 069/97, 02/02/99 Declara Perención del Proceso.
2 0	45355	Rojas Salamanc a Omayra	Radicó poder	Admitió demanda, no cancelaron gastos, decretó perención del proceso.
2 1	45379	Parrado Guzmán Jesus Antonio	Radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a actuación del Distrito	12/06/98 por secretaria requiérase el pago de gastos, 01/07/99 perención del proceso por la no cancelación de

				gastos.
2 2	45397	Quevedo Espinel Oscar Arturo	No se radicó poder, no hubo lugar a actuación del Distrito	16/10/97 rechazó demanda.
2 3	45415	Gómez Cuervo Luz Mabel	12/12/97 radicó poder, no alcanzó a reconocer personería, no hubo lugar a actuación del Distrito, no se radicó la revocatoria del poder.	05/02/98 previo a decidir la admisión a la demanda, ordena oficios, 04/06/98 negó la suspensión provisional del Decreto 069/97, 02/07/99 ordenó perención del proceso.
2 4	45421	Rodríguez de Posada Nohora	12/12/97 radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a actuación del Distrito.	05/02/98 Ordena subsanar demanda, 24/04/98 conoce de recurso de reposición, admitió demanda, 29/01/99 Declaró perención del proceso por no cancelación de gastos.
2 5	45427	Beltrán Peñuela Henry Eduardo	12/12/97 radicó poder encontrándose en firme auto inadmisorio de la demanda, no se le dio trámite por sustracción de materia.	17/10/97 inadmite demanda, 06/02/98 pasa al Despacho con poder, auto advirtió que no existe objeto litigioso por sustracción de materia.
2 6	45493	Cuesta Segura Aura	12/12/97 radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a actuación del Distrito.	05/02/98 Previo a la admisión ordenó oficios, 05/18/98 admitió demanda, 12/02/99 declaró que opero la perención del proceso.
2 7	45505	Nieto Carlos Mauricio	12/12/97 radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a actuación del Distrito.	05/02/98 Previo a la admisión ordenó oficios, 03/06/98 admite demanda, 12/03/99 declaró que opero la perención del proceso.
2 8	45529	Lopez Mora Henry	Se radicó el poder, no hubo lugar a actuación del Doctor Rafael Avendaño, el proceso estuvo en trámite de recurso contra el auto inadmisorio.	12/12/97 inadmitió demanda 27/02/98 concedió recurso de apelación, 31/07/98 Consejo de Estado inadmitió recurso de apelación, el demandante presentó recurso de súplica, 30/09/98 se rechazó recurso de súplica, 20/11/98 obedézcase y cúmplase

				lo resuelto por el Consejo de Estado.
29	45557	Peña Córdoba Edgar Alirio	12/12/97 radicó poder, no hubo lugar a actuación del Distrito, no se registró revocatoria de poder.	05/02/98 previo a la admisión ordenó oficiar, 04/06/98 negó suspensión provisional del Decreto 069 de 1997, 10/06/99 ordenó perención del proceso por no cancelar gastos del proceso.
30	45565	Medina Lara Luis Enrique	12/12/97 radicó poder, no alcanzó a ser reconocida personería, no hubo lugar a actuación del Distrito.	04/31/06/98 negó suspensión provisional del Decreto 069 de 1997, 02/07/99 declaró perención del proceso por no cancelar gastos.
31	45247	Giraldo Henao Flor Marina	12/12/97 radicó poder; no hubo lugar a actuación por parte del Distrito.	29/01/98 negó suspensión provisional del Decreto 069 de 1997 y admitió demanda, 11/02/99 declaró perención del proceso por no cancelar gastos
32	45589	Sierra Cubides Juan Alfonso	12/12/97 radicó poder; no hubo lugar a actuación por parte del Distrito	12/12/97 radicó poder 03/06/98 admitió demanda, 12/03/99 se declaró perención del proceso, reconoció apoderado al Dr. Rafael Avendaño

En nueve (9) de los treinta y dos (32) casos descritos, mediante autos que aparecen destacados con negrilla en la relación anterior, el proceso terminó antes de la fecha de revocatoria de los poderes.

Como conclusión final, la Sala observa que de los 60 expedientes allegados al proceso, el demandante acreditó haber sido apoderado en 58 casos, con actuaciones de diverso alcance en 26 de ellos, al paso que en 32 expedientes el demandante no tuvo que actuar más aunque sí se encontró radicado el poder y, finalmente, sólo en 2 casos no probó haber sido apoderado.

7.3.8. Por razones que no son materia de esta controversia, el Distrito Capital de Bogotá le pagó al abogado el valor total del contrato No. 130 de 1997, esto es la suma de \$120'000.000, según se relacionó en el proyecto de acta de liquidación, así como lo afirmó el Distrito Capital en

sus alegatos y se encontró confirmado por el demandante en su escrito de solicitud de conciliación radicado ante la Procuraduría Segunda en lo Judicial el 12 de julio de 1999 (folios 7 a 10, cuaderno 2) de conformidad con los siguientes términos:

“CUANTIA DE MI PRETENSION

*Valor de la atención de 208 procesos a razón de dos millones de pesos (\$2'000.000) cada uno, para un total de cuatrocientos diez y seis millones de pesos (\$416'000.000) **menos la cantidad de \$120'000.000 recibida como anticipo** arroja un saldo pendiente de doscientos noventa y seis millones (\$296'000.000), más los intereses y ajustes a que hubiere lugar que se propondrían en la demanda en caso de no existir ánimo conciliatorio.”* (La negrilla no es del texto).

Tal como ya se destacó, en el acto de adjudicación de octubre 27 de 1997 se dispuso que los honorarios pagados por contestaciones de demanda que no se pudieran realizar se abonarían a los honorarios que se causaran si el apoderado llevaba el proceso hasta la primera o segunda instancias, según el caso, previsión de la cual se encuentra el respaldo contractual suficiente para estimar que ocurrió la compensación del valor de los honorarios pagados por demandas que no se llegaron a contestar, con los montos causados por honorarios correspondientes a la representación en otras etapas procesales o en otras gestiones de los procesos encomendados.

7.3.9. El Distrito Capital revocó los poderes otorgados el 18 de diciembre de 1998, según comunicó al abogado en carta de 3 de febrero de 1999, fecha para la cual no habían concluido todos los procesos iniciados, aunque se recuerda que nueve (9) de los cincuenta y ocho (58) procesos ya habían terminado para tal fecha.

7.4. Cuál fue el término de duración del contrato No. 130 de 1997 y si su vencimiento constituyó una justa causa para la terminación.

En el caso sub examine, la parte actora pretendió obtener un pronunciamiento de terminación del contrato *sin justa causa*, por cuanto: **i)** no se expidió un acto administrativo de terminación unilateral sino que la Administración revocó sin procedimiento previo los poderes otorgados; **ii)** la terminación del contrato habría sido arbitraria y torticera, por cuanto se invocó el vencimiento del término de duración del contrato que no tenía lugar.

La Sala observa que la comunicación 3029 - 1658 de 3 de febrero de 1999, no constituyó un acto administrativo unilateral de terminación del contrato, toda vez que en ella se *informó* al contratista acerca de la revocatoria de los poderes, en virtud del supuesto vencimiento del contrato.

En este orden de ideas, desde el punto de vista procesal, se encuentra que la demanda fue debidamente presentada, puesto que la comunicación de febrero 3 de 1997 constituyó un acto informativo y, por lo tanto, no era un acto demandable, ante lo cual resultaba suficiente para efectos de la acción contractual, deprecar la declaratoria judicial de incumplimiento del contrato correspondiente.

Ahora bien, en relación con el término de duración en el caso concreto del Contrato No. 130 de 1997, la Sala observa que se encontraron dos plazos pactados, así:

i) el de la cláusula quinta, que no fue modificado por el otrosí de 10 de diciembre de 1997, de acuerdo con el cual:

“La duración del presente contrato será por el término necesario para la ejecución total del objeto estipulado en la cláusula primera”

Este término de duración, por el plazo que fuere requerido para el objeto del contrato, se puede aplicar consistentemente con los actos de apoderamiento, en los cuales no hubo limitación material o temporal del poder y por lo tanto es posible inferir que el contrato estaba vigente por el plazo que fuere requerido para cumplir con el objeto del contrato y, por ello mismo, siendo que los poderes de los casos que se acreditaron en este proceso, se extendieron en forma amplia y suficiente y en esos documentos se confirió atribución expresa para cualquier otra actuación en los términos del artículo 70 del Código de Procedimiento Civil⁴⁰, se

⁴⁰ “El poder para litigar se entiende conferido para los siguientes efectos:

Solicitar medidas cautelares y demás actos preparatorios del proceso, adelantar todo el trámite de éste, realizar las actuaciones posteriores que sean consecuencia de la sentencia y se cumplan en el mismo expediente, y cobrar ejecutivamente en proceso separado las condenas impuestas en aquélla.

El apoderado podrá formular todas las pretensiones que estime conveniente para beneficio del poderdante, siempre que se relacionen con las que en el poder se determinan.

El poder para actuar en un proceso habilita al apoderado para recibir la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo y representar al poderdante en todo lo relacionado con la reconvencción y la intervención de terceros.

El apoderado no podrá realizar actos que impliquen disposición del derecho en litigio, ni reservados exclusivamente por la ley a la parte misma; tampoco recibir, salvo que el demandante lo haya autorizado de manera expresa.”

impone concluir que no existió un plazo o término de duración en el mandato conferido y por tanto el contrato No. 130 de 1997 no venció por expiración del plazo pactado.

ii) El término de 12 meses pactado en el otrosí de 10 de diciembre de 1997, mediante el cual se modificó el parágrafo de la cláusula primera referida al objeto del contrato -y no así la cláusula quinta referida al plazo- era aplicable “*en el evento de proceso nuevos*”, tal y como específicamente se estableció en el parágrafo otrosí aclaratorio.

De acuerdo con lo anterior, para la solución del problema jurídico que se viene estudiando, se advierte que sólo existió justa causa de terminación del contrato por el vencimiento del término en relación con los procesos *nuevos*, que al decir del demandante fueron 8 procesos adicionales a los 200 procesos inicialmente adjudicados, no obstante en este proceso no se identificaron esos nuevos casos y, por el contrario, todos los expedientes que se acreditaron se refirieron a demandas presentadas en 1997 y los poderes en todos los eventos acreditados se presentaron con radicación de diciembre 12 de 1997.

7.5. Determinar la existencia del incumplimiento contractual y el perjuicio ocasionado.

Ahora bien, acerca del perjuicio causado, se tiene que observar que frente a la revocatoria del acto de apoderamiento, el Distrito Capital de Bogotá quedó sujeto al incidente de regulación de honorarios y gastos causados, previsto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, el cual no se presentó en los casos acreditados y por ello se encuentra como viable la acción contractual que se ventila en este proceso.

Vale la pena observar que todo mandante tiene derecho a terminar el poder judicial que hubiere otorgado para su representación, en los términos del artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, potestad que es irrenunciable puesto que constituye una garantía del derecho de defensa, tal como lo ha observado la Corte Constitucional, de manera que ningún apoderado judicial puede exigir la inamovilidad.

Sin embargo, aunque la facultad de revocar el poder es irrenunciable ello no excluye la regla de que la terminación del mandato sin justa causa constituye un

incumplimiento del contrato en cuanto al deber que tiene el mandante de permitir al mandatario el ejercicio de su gestión, el cual se encuentra expresado en la obligación contenida en el numeral 1º del artículo 2184 del Código Civil, puesto que forma parte de su responsabilidad la de *“proveer al mandatario de lo necesario para la ejecución del mandato”* y en este sentido el mandante se encuentra obligado a responder por el retiro arbitrario de las facultades conferidas al mandatario.

En este orden de ideas, la terminación sin justa causa del mandato para la representación judicial no da derecho a exigir la restitución del apoderado a su gestión, por manera que no existe apoderado inamovible, pero lo cierto es que si llegare a ser removido, el mandatario tiene derecho a hacer exigibles los pagos a cargo del mandante en los términos del artículo 2184 del Código Civil, los cuales se refieren a tres conceptos que se han enunciado por separado: **i)** reembolso de los gastos causados, **ii)** el pago de la remuneración estipulada o usual y **iii)** el reconocimiento de los perjuicios *“en que haya incurrido el mandatario sin culpa, o por causa del mandato”*.

En el caso concreto, a partir de las pruebas relacionadas con los mencionados conceptos de pago a cargo del mandante, se encuentra lo siguiente:

- i)** Acerca del pago de los gastos, además de que en este proceso no hubo prueba alguna de ellos, se tiene que correspondían al apoderado de acuerdo con el parágrafo de la cláusula segunda del contrato No. 130, en el cual se estableció:

“Todos los gastos que se originen con ocasión del desarrollo y ejecución del presente contrato serán a cargo en todo momento del contratista, con excepción de las costas de las pruebas que se soliciten en defensa del Distrito.”

- ii)** En materia de honorarios, los mismos fueron estipulados por cada caso en una suma fija de \$2'000.000 por la representación judicial por todo el proceso, sin incluir recursos extraordinarios, de acuerdo con el contenido del acto de adjudicación de 27 de octubre de 1997. Vale la pena reiterar que la remuneración mencionada comprendió la labor del apoderado, a lo largo de todo el proceso judicial, es decir hasta la sentencia en firme de primera o segunda instancia. Igualmente, de

conformidad con el acuerdo entre las partes, previsto en el contrato No.130 de 1997, la suma de \$600.000 se fijó dentro del anterior monto como honorarios destinados a remunerar la etapa de contestación de cada demanda y se estipuló el abono de los mismos a otras etapas subsiguientes, en caso de que el apoderado llevara el proceso hasta la culminación de la primera o segunda instancia.

En este punto, la Sala concluye que el demandante tendría derecho a que se le pagaran los honorarios por las actividades ejecutadas en cada proceso, las cuales como se ha visto fueron más allá de la contestación de la demanda en 22 de los casos probados, no obstante lo cual, tal como se ha observado en las conclusiones anteriores, el pago operó por compensación de las sumas pagadas por anticipado en relación con demandas que no llegaron a la etapa de contestación.

Ahora bien, respecto de los procesos en que no hubo gestión o actuación del apoderado, considera la Sala que no hay lugar a reclamar honorarios adicionales a los pagados, toda vez que no llegó a existir la litis, tal como advirtió el Tribunal de conocimiento en varios de los autos en los que se abstuvo de dar trámite al reconocimiento de personería para actuar.

- iii) Acerca de los perjuicios, la Sala debe advertir que el mandatario privado arbitrariamente de sus facultades para concluir la gestión, tiene derecho a la indemnización de las pérdidas en que haya incurrido sin su culpa o por causa del mandato conferido, de acuerdo con las voces del numeral 5 del artículo 2184 del Código Civil.

Preliminarmente se advierte que para aquellos casos en los cuales la litis no llegó a trabarse por causa ajena al Distrito Capital, por razón de las fallas de las demandas y los eventos de inactividad de los demandantes, se tiene que no hubo proceso judicial ni lugar a la gestión de representación judicial y, por lo mismo, mal se puede alegar el derecho a una pérdida indemnizable, puesto que las causas de la inexistencia del litigio para cuyo apoderamiento se había contratado y luego revocado al apoderado, fueron ajenas al mandante y más bien constituyeron una eventualidad propia de la formación de la litis, además de que el mandato se extinguió justamente cuando el proceso terminó, sin que por ello el abogado

pueda alegar que se le debe pagar una gestión a la que no hubo lugar, o una pérdida derivada de la imposibilidad de actuar.

Se agrega además que para la fecha de la revocatoria de los poderes ya habían terminado nueve (9) de los treinta y tres (33) procesos en que no hubo lugar a actuación, respecto de los cuales la terminación del mandato se produjo con justa causa, por razón de la terminación del proceso.

En cuanto a los 22 procesos judiciales que se encontraban en curso, en los que el abogado se vio privado injustamente de la continuidad del mandato por causa de la revocatoria del poder, la Sala encuentra que tendría el derecho a la utilidad dejada de percibir, para cuya determinación necesariamente habría que analizar el pacto de honorarios.

Se tiene en este caso que las partes acordaron una suma fija por la atención de los procesos, determinada por etapas o actividades procesales y no existió la modalidad de cuota litis u otra forma de pago que hubiera podido dar una pauta acerca de la discriminación de los honorarios por las etapas subsiguientes, si bien se conoce la determinación del valor total por proceso.

Ahora bien, en cuanto a las etapas subsiguientes a la revocatoria del poder, como en algunos casos lo fueron la etapa probatoria, los alegatos de conclusión así como los autos y las sentencias proferidas, se encuentra que sea cual fuere el valor de la indemnización por la pérdida causada por el hecho de la revocatoria y aun si se reconociera por ella el monto total de los honorarios no causados, se impone concluir que por razón de los procesos demostrados y del pago de honorarios cancelados por anticipado, no hay prueba que soporte un valor adicional a pagar por cuanto el monto recibido por el abogado superó la totalidad de los honorarios de los procesos cuya existencia fue probada, así:

Total de expedientes probados	58
Valor causado por honorarios totales (\$2'000.000 por proceso)	\$116'000.000
Valor pagado por anticipado	\$120'000.000

El análisis que antecede resulta suficiente para concluir que la parte demandante no cumplió con la carga procesal de probar los aspectos facticos de sus

pretensiones, a que se refiere el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, según el cual “... *incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen ...*”, como consecuencia de lo cual no puede despacharse favorablemente su pretensión de indemnización de perjuicios.

El demandante alegó que no fue posible allegar la totalidad de los procesos, a pesar de los múltiples requerimientos al Despacho competente. Al respecto cabe anotar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda - no tenía en su custodia los expedientes requeridos con base en el listado del demandante, por lo cual dio traslado a la Oficina de Archivo del Consejo Superior de la Judicatura, ante el cual no fue posible su localización pese al tiempo otorgado en el debate probatorio.

No se considera necesario insistir en las pruebas teóricamente faltantes, si se agrega además que lo único disponible acerca de la existencia de los litigios es el listado de expedientes que el demandante relacionó, en la mayoría de los cuales indicó el estado del proceso bajo el término “*oficiar*”, lo cual en todos los casos acreditados en el mismo estado dio lugar al rechazo de la demanda o la perención del proceso por falta de pago de los gastos, conductas demostrativas del abandono de la causa en etapa preliminar, probablemente explicadas por las providencias que se observaron en todos los casos acreditados a favor del Distrito Capital de Bogotá, en relación con un mismo acto administrativo de supresión de cargos que habría sido atacado por aquellos demandantes en procesos no localizados.

Finalmente, acerca del rompimiento del equilibrio económico del contrato cuyo restablecimiento fue solicitado en las pretensiones subsidiarias, lo cierto es que no se demostró el aumento de la carga obligacional, toda vez que no se identificaron procesos nuevos y en relación con los demostrados no se alegó hecho alguno sobreviniente que hubiere dado lugar a una mayor actividad que la usualmente prevista para los procesos asignados.

Por todo lo anterior la Sala denegará las pretensiones de indemnización de perjuicios.

7.6. Observación final.

La parte demandada se caracterizó por no ejercer oportunamente su derecho de defensa, toda vez que el Distrito Capital de Bogotá, habiendo sido notificado, NO contestó la demanda y por supuesto no presentó excepciones ni pidió pruebas en el plazo correspondiente.

Igualmente se observa que el Distrito Capital de Bogotá tampoco presentó recurso de reposición contra la providencia de 10 de marzo de 2005 en la cual el Tribunal *a quo* decidió que no cabía la suspensión solicitada por prejudicialidad⁴¹ en relación con otro proceso iniciado por demanda del Distrito Capital de Bogotá contra el mismo contratista para la liquidación del Contrato de Prestación de Servicios No. 130, en el cual se pretendía la devolución de una parte de los honorarios pagados por anticipado. En esa oportunidad, el Tribunal *a quo* concluyó que no había lugar a suspender el proceso por prejudicialidad debido a que la litis invocada no se encontraba trabada y el expediente ya había sido archivado, precisamente por la inactividad del Distrito Capital de Bogotá en cuanto al emplazamiento del contratista demandado en ese proceso, quien es a su vez obra como demandante en el presente caso⁴².

Tampoco buscó el Distrito Capital de Bogotá una acumulación de los procesos antedichos, para la eficiencia y economía procesal, en la instancia en que ello le fue posible.

Por lo anterior, en este caso el Distrito Capital de Bogotá quedó expuesto a la suerte de su inactividad y no asumió con seriedad la defensa de sus actuaciones.

⁴¹ *“El tema de la suspensión del proceso ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, está regido por la normatividad que contiene el Código de Procedimiento Civil, dada la ausencia de norma expresa que determine la suspensión por prejudicialidad de los procesos, y al tomar íntegramente la figura de su regulación por el Código de Procedimiento Civil, es a ese estatuto al que debe acudir para determinar cuáles de los autos que se producen con ocasión del trámite de la suspensión del proceso, son susceptibles del recurso de apelación. Y el artículo 351 del C.P. Civil, sólo consagra como apelable el auto que ordena o que niega la suspensión del proceso(...).”* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, 3 de marzo de 2010, radicación Número: 25000-23-26-000-2002-01421-01(36766), actor: Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, demandado: Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, referencia: acción ejecutivo contractual - recurso de queja.

⁴² De acuerdo con la consulta de procesos judiciales el proceso iniciado por el Distrito Capital de Bogotá contra el Doctor Rafael Avendaño Morales se radicó el 4 de marzo de 2002, bajo el número 25000232600020000018501 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – asignado al Despacho de la Magistrada Ponente Bertha Lucy Ceballos Posada; fue desarchivado el 23 de agosto de 2004 y archivado nuevamente el 23 de septiembre de 2004, por la inactividad de la parte actora, la cual en su momento no acreditó las publicaciones del emplazamiento ordenado y tampoco reactivó las actuaciones después del desarchivo.

8. Costas

Habida cuenta 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, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

REVÓCASE la sentencia proferida el 1º de diciembre de 2005 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera Subsección A, y en su lugar se dispone:

PRIMERO: Declárase que el Distrito Capital de Bogotá incumplió las obligaciones correspondientes al acto administrativo de 27 de octubre de 1997 y al Contrato de Prestación de Servicios No. 130 de 1997, en la medida en que revocó sin justa causa los poderes otorgados Rafael Avendaño Morales, de acuerdo con las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: Deniéganse las demás pretensiones de la demanda,

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA