



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR  
Valledupar, veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

REF.: DEMANDA DE REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: SONIA MORALES MORALES  
DEMANDADAS: NACIÓN (DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA)  
RADICACIÓN: 20-001-23-33-003-2014-00249-00

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALFONSO GUECHA MEDINA

Procede la Sala a dictar sentencia en el presente proceso promovido, por SONIA MORALES MORALES, a través de apoderado, contra la Nación Dirección Nacional de Administración Judicial- Rama Judicial- Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio del medio de control de reparación directa regulado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### I. ANTECEDENTES PROCESALES

##### 1. Demanda.

Pretensiones. Que se declare que la Nación (Dirección Nacional de Administración Rama Jurisdiccional- Consejo Superior de la Judicatura), es responsable administrativamente de los perjuicios y daños materiales sufridos y causados a la demandante por el error judicial repetido y reiterado en las decisiones judiciales proferidas por el Tribunal Administrativo del Cesar y el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar.

Como consecuencia de la declaración anterior, se condene a la entidad demandada a pagar a favor de la actora la suma de \$1.713.172.370, más los intereses y frutos causados a partir del 1 de noviembre de 2012 hasta la fecha del fallo definitivo de esta controversia, en virtud de los erros judiciales que se denuncian.

Así mismo solicita, que mediante peritación que rinda el auxiliar perito de la justicia se determine la cuantía del daño emergente futuro, del lucro cesante futuro, de los perjuicios causados por no tener los respectivos dineros materia de este reclamo y como consecuencia de ello la causación y valoración de un detrimento en la rotación del dinero.

Además, manifiesta que en caso de que no fueren despachadas favorablemente las anteriores peticiones o alguna de ellas, se declare que la Nación –Dirección Nacional de Administración- Rama Jurisdiccional-, es responsable administrativamente de los perjuicios y daños materiales sufridos y causados a la demandante por el anormal funcionamiento de la administración de justicia dimanado o proveniente de una serie de actos dolosos desplegados en el proceso contractual con pretensiones acumuladas por parte de las decisiones erróneas proferidas por el Tribunal Administrativo del Cesar y el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar.

Como consecuencia de la declaración anterior, se condene a la entidad demandada a pagar a favor de la actora la suma de \$1.713.172.370, más los intereses y frutos causados a partir del 1 de noviembre de 2012 hasta la fecha del fallo definitivo de esta controversia, en virtud de los erros judiciales que se denuncian.

Así mismo solicita, que mediante peritación que rinda el auxiliar perito de la justicia se determine la cuantía del daño emergente futuro, del lucro cesante futuro, de los perjuicios causados por no tener los respectivos dineros materia de este reclamo y como consecuencia de ello la causación y valoración de un detrimento en la rotación del dinero.

Que se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.

Hechos. Manifiesta la demandante que el inmueble en su mayor extensión o edificio "ROSA MARÍA" que se encuentra situado dentro del perímetro urbano de Valledupar, ubicado en la Carrera 19 No. 16<sup>a</sup>-34, fue objeto de tenencia en razón de dos contratos de arriendos perfeccionados, en los que aparece el propietario LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA en calidad de arrendador y el Instituto de Seguros Sociales Seccional Cesar, en calidad de arrendatario o inquilino.

Sostiene que los contratos de arriendo se celebraron, así contrato No. 00340 formalizado el 1 de julio de 1996, y posteriormente el No. 00178 el 1 de marzo de 1997, que refrendó y prolongó el inicial.

Refiere que el propietario del inmueble edificio "Rosa María", LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA, en su debida oportunidad, contrajo unas obligaciones hipotecarias con la Corporación Popular de Ahorro y Vivienda- CORPAVI-, cesionadas a COLPATRIA mediante escritura pública No. 3630 de 13 de octubre de 1994, con el objeto de refaccionar, ampliar, modificar y adecuar el mencionado inmueble, quien por lo demás lo vivía y lo habitaba con su familia.

Señala que el señor LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA, propietario del inmueble, cautelado y precavido de que la entidad arrendataria ISS- EPS no pagaba los cánones de arriendos, les promovió un proceso de ejecución ante el Tribunal Administrativo del Cesar, quien en primera instancia falló con sentencia, ordenando seguir adelante la ejecución, decisión que fue revocada por el Consejo de Estado.

Indica que como el ISS- EPS incumplió sus obligaciones como arrendatario, consistente en no pagar los respectivos cánones de arriendo desde el mes de abril de 1997, la entidad crediticia, inició el proceso ejecutivo hipotecario contra LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA, que se radicó en el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, decretando mandamiento de pago, embargo y secuestro del inmueble, efectuado el 27 de julio de 1999.

Se pregunta que si el inmueble fue entregado material y formalmente en arriendo al Instituto de Seguros Sociales Seccional Cesar, el 1 de junio de 1996, cómo es que los demandantes están poseyendo el inmueble que se proponen a prescribir desde el año 1994.

Aduce que el ISS- EPS no probó que entregó formal y materialmente el inmueble al arrendador, y alega también la precaria tesis de que éste no lo quiso recibir, lo que es una total falacia.

Refiere que en reiterados comunicados realizados por escrito de fecha 10 de junio de 1999 enteró y notificó extrajudicialmente a la entidad arrendataria ISS sobre el cobro y el pago de los cánones de arriendos no pagado o extinguidos, y ni siquiera contestó tal requerimiento.

Dice que para el 13 de julio de 1997, la entidad arrendataria o inquilina ISS, afirma en el contradictorio ventilado en el Tribunal Administrativo del Cesar, que mediante un supuesto comunicado, que no existe en el proceso, le notifica al arrendador que el contrato de arriendo pluricitado finaliza, sin ninguna motivación, y sin ninguna resolución que declarara la caducidad del contrato de arriendo. Sin embargo el arrendador y propietario del inmueble se acercó dentro de los días 5, 6 y 7 de septiembre de 1997 a recibir el inmueble objeto de arriendo y tenencia, encontrándolo todavía plenamente ocupado material y formalmente, lo que evidencia el incumplimiento de las cláusulas de entregar y restituir.

Considera que las sentencias proferidas dentro de los procesos contractuales acumulados Nos. 2002-1415 y 00108-2006, el Tribunal Administrativo del Cesar al dictar sentencia de segunda grado de fecha 6 de septiembre de 2012, de forma errada y de mala fe le endilga responsabilidad de los daños y perjuicios causados al señor LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA, por haber sido negligente para obtener en restitución el inmueble, relevando y marginando a la entidad ISS de la obligación y responsabilidad de restituir y entregar el inmueble en el mismo estado físico que le fue entregado en calidad de arriendo, a paz y salvo en lo referente a los cánones de arriendos y los servicios públicos.

Asegura que tanto el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar como el Tribunal Administrativo del Cesar, incurrieron en error judicial al desconocer sin ningún asidero jurídico el parágrafo segundo del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto oyeron y aparecieron las excepciones de inexistencia de la causa invocada y la de pago, propuesta por el ISS, cuando ésta entidad no pagó ni consignó en depósito judicial los cánones de arriendos que le adeuda al arrendador en aquel entonces hoy de propiedad de la cesionaria Sonia Morales Morales, por lo que no está probada la extinción de tales obligaciones.

Insiste que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, desconoció ostensiblemente de mala fe y dolosamente, las obligaciones de entregar formal y materialmente el inmueble y pagar con los cánones de arriendos y los servicios públicos domiciliarios, plasmadas en las cláusulas estipuladas en el contrato de arriendo celebrado entre LUÍS GUERRA BONILLA en calidad de arrendador y la entidad ISS en calidad de arrendataria, al imponer que las obligaciones a cumplir a cabalidad en el contrato eran unilateralmente de incumbencia del arrendador.

Que las decisiones referenciadas ,tampoco tuvieron en cuenta la confesión provocada y rendida por el arrendador celebrada ante el despacho de la Magistrada Liliana Orozco Daza el 19 de julio de 2005, donde bajo la gravedad del juramento manifestó que a su persona no le hicieron ningún pago sobre los cánones de arriendos, tal como están plasmados en documentos apócrifos y falsos que aportó la apoderada judicial de la parte pasiva o demandada ISS-Seccional Cesar, para que le prosperaran y acogieran la oposición y excepciones como la de pago, vertidas en el contradictorio , pues al señor Luis Fernando Guerra Bonilla le falsificaron las firmas en los mencionados recibos de pago y una inventada transacción.

Por todo, itera que los falladores de primera y segunda instancia incurrieron en errores judiciales, indebida precisión de las normas sustanciales y procesales, desconocieron y desestimaron el control de legalidad.

## 2. Contestación de la demanda.

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no contestó la demanda.

## 3. Alegatos de conclusión.

La parte demandante en su escrito de alegatos reitera lo manifestado en la demanda, e insiste en que el error judicial se estructura a partir de la omisión del Tribunal Administrativo del Cesar y del Juez Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar de apreciar objetivamente las pruebas aportadas por el propietario del inmueble plurimencionado, la cuales demuestra fehacientemente que la entidad arrendataria ISS- EPS, incumplió las cláusulas estipuladas en el contrato, como lo son el pago de los cánones de arrendamiento y servicios públicos, y la restitución y entrega material del bien inmueble, situación que daba lugar a la prosperidad de las pretensiones aludidas en los proceso contractuales.

La Dirección Seccional de Administración Judicial de Valledupar- Área de Asistencia Legal y Cobro Coactivo, alega que los operadores judiciales señalan por el actor de incurrir en un error judicial, solo procedieron a darle aplicación a la Ley y a la Constitución, pues se encuentra suficientemente demostrado en el expediente que el demandante utilizó todas las herramientas que la normatividad tiene al alcance para la defensa de los derechos de la ciudadanía, es decir se interpusieron los recursos de ley necesarios, se estudiaron las actuaciones desempeñadas y se realizó el estudio por parte del superior jerárquico de las decisiones tomadas dentro del caso en comento.

Manifiesta que las pretensiones en controversia contractual, fueron decantadas cada una y despachadas de forma desfavorable a los intereses del demandante, realizando un estudio minucioso de cada una de las pruebas allegadas al proceso, y de las normas aplicadas al asunto. Agrega que el hecho de que las conclusiones jurídicas, válidamente emitidas no hayan favorecido los intereses del actor no implica que las mismas sean consideradas como un error judicial.

Explica que dentro de la normatividad que rigen los contratos estatales no existe la prórroga automática de los contratos, por lo que si existió una irregularidad al no haberse constituido en mora a tiempo al ISS y al mantenerse este ocupando el inmueble. En tanto, la salida para el reconocimiento y pago de estos cánones, no podría ser la del conducto regular utilizado por la entidad pública, lo que obligaba hacer uso de los mecanismos alternativos de solución de conflicto como el caso, haciendo uso de la transacción, tema que también fue atendida en legal forma por los despachos judiciales.

Con todo, dice que mal podría alegar el demandante que dentro de este asunto las providencias atacadas no tuvieron en cuenta las disposiciones legales que regulan el caso y las pruebas obrantes en el proceso, cuando el fundamento de las mismas, fue precisamente el estudio de aplicación de las disposiciones al caso concreto y a la valoración del material probatorio con que se contaba.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a atribuirle responsabilidad a la Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, por el posible error jurisdiccional y/o defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, acaecido con la expedición de las sentencias proferidas el 15 de octubre de 2010 por el Juzgado Sexto Administrativo del Cesar, y el 6 de septiembre de 2012 por el Tribunal Administrativo del Cesar, dentro del proceso acumulado de controversias contractuales Nos. 2002-01415-01 Y 2006-00108-01, seguido por el señor Luís Fernando Guerra Bonilla, contra el Instituto de Seguros Sociales.

### 1. El error jurisdiccional como evento de responsabilidad patrimonial del Estado:

La administración de justicia como función típica del Estado, en el discurrir de su dinámica, puede causar daños antijurídicos a los asociados, los cuales concretan en decisiones que entrañan, en esencia, una falla del servicio. Por lo tanto, bien puede hacerse uso del derecho de daños para reclamar los perjuicios causados por este motivo, en virtud de este título de imputación. Ahora bien, este evento de responsabilidad patrimonial no ha sido del todo pacífico, pues desde que la jurisprudencia lo concibió como posibilidad, se han tejido teorías a favor, y en contra; es decir, no ha tenido una aceptación uniforme al interior del Consejo de Estado. En un primer momento, tuvo una negación absoluta, sustentada esta negativa, en la intangibilidad de la cosa juzgada. Por ejemplo, la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de 10 de noviembre de 1967 (exp. 867), hizo referencia a ella como “presupuesto fundamental de la sociedad y también dogma político”. Asimismo, la Sala Plena, en sentencia de 16 de diciembre de 1987 (exp. R-12), señalaba que “la fuerza de la verdad legal” que manifestaba la actividad jurisdiccional a través de las sentencias parecía “excluir toda responsabilidad fundamentada sobre la falta”. Luego, hubo una exigencia de consagración normativa, que se consideró como necesaria ante la existencia del artículo 40 del Código de Procedimiento Civil, el que establecía la responsabilidad subjetiva del juez, lo cual imposibilitó un progreso en este sentido.

Las posiciones negativas para este tipo de falla del servicio, se extendieron hasta después de la Constitución de 1991, cuyos pronunciamientos, si bien reconocieron una mínima posibilidad de error judicial, éste operaba solo de manera excepcional, y no frente a cualquier equivocación, en la medida en que su configuración debía estar precedida por una decisión absolutamente contraria a los más elementales principios lógicos, legales y jurídicos. Asimismo, otro indicador de esa dificultad, fue el considerar que, frente a la administración de justicia, la carga que debía ser soportada por los asociados era mayor respecto de los otros poderes del Estado<sup>1</sup>.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia –Ley 270 de 1996–, se le otorgó estatus normativo a este tipo de responsabilidad en su artículo 65, que reza:

*“ARTÍCULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.*

<sup>1</sup> Al respecto, ver la Sentencia del 13 de agosto de 1993 (exp. 7869)

*En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad”.*

Pues bien, comoquiera que en el artículo en mención se contemplan tres eventos posibles de responsabilidad por daños causados por agentes judiciales, y el que interesa a este estudio es el error jurisdiccional, el artículo 66 al respecto dispone:

*“ARTÍCULO 66. ERROR JURISDICCIONAL. Es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley”.*

De conformidad con el texto transcrito, la Sección Tercera, en proveído del 14 de agosto de 1997 (exp. 13258) sostuvo que: “Una providencia contraria a la ley es aquella que surge al subsumir los supuestos de hecho del caso en las previsiones de la norma (error de interpretación), de la indebida apreciación de las pruebas en las cuales ella se fundamenta (error de hecho), de la falta de aplicación de la norma que corresponde o de la indebida aplicación de la misma”.

No obstante lo anterior, la sentencia C-037 de 1996, que declaró la constitucionalidad de esas normas, conservó el argumento de la excepcionalidad. “Se indicó que, aunque el asunto podía ser asumido desde una perspectiva orgánica, lo más importante era hacerlo a partir de una funcional, es decir, teniendo en cuenta la libertad y la autonomía del juez, respecto de la interpretación de los hechos sometidos a su conocimiento y de elección de las normas que considerara aplicables al caso que debía resolver”<sup>2</sup>. Al respecto, consideró la Corte que el yerro judicial tenía lugar a partir de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso; es decir, delimitó la configuración de este tipo de error a lo que se ha definido en la doctrina constitucional como vía de hecho. Asimismo, se restringió la aplicación de este tipo de responsabilidad a las sentencias dictadas por las altas cortes, volviendo al argumento de la intangibilidad de la cosa juzgada, que en este caso, comprende a los pronunciamientos de los órganos de cierre.

Una tercera etapa en este recorrido, se erigió a partir de tres hitos de la Sección Tercera, los cuales constituyeron el punto de evolución hacia la consolidación de la responsabilidad del Estado por error judicial. “El primero, superar la prohibición de declararlo frente a los fallos de las altas cortes; el segundo, haber superado la falta personal del juez y la falta de la administración, que aunque no fue objeto de análisis constitucional, era necesario afrontarlo ante la nueva realidad normativa, y el tercero, que el error judicial podía configurarse como una falla del servicio, sin recurrir a la figura constitucional de la vía de hecho”.

En lo que respecta al último punto, identificar el error judicial con la vía de hecho, se consideró que es un asunto inapropiado, en tanto en sede de responsabilidad estatal, no se tiene por objeto la conducta subjetiva del agente, sino la contravención al orden jurídico materializada en una providencia; es decir, se descarta cualquier tipo de comportamiento, centrándose el estudio en el contenido de la decisión. Ahora bien, en cuanto a la configuración del error jurisdiccional, hubo un avance al considerar que, sobre un mismo punto de hecho, pueden darse varias interpretaciones o soluciones de derecho, todas jurídicamente admisibles

---

<sup>2</sup> Gil Botero Enrique, *ob. cit* pág. 404.

en tanto jurídicamente justificadas, por lo que el error viene a tener lugar cuando la decisión carezca de una justificación coherente, razonable, jurídicamente atendible que la provea de aceptabilidad; en ese orden, es a partir de la carga argumentativa que se debe estudiar al error, sin perder de vista los eventos típicos de configuración, tales como: interpretación, indebida valoración, aplicación errónea o falta de aplicación.

Pues bien, en lo que concierne a los presupuestos para su procedencia, el artículo 67 de la Ley 270 de 1996, prevé:

*“ARTICULO 67. PRESUPUESTOS DEL ERROR JURISDICCIONAL. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:*

*1. El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.*

*2. La providencia contentiva de error deberá estar en firme”.*

La norma transcrita informa dos supuestos que deben ser observados por quien reclame perjuicios por esta causa, en la medida en que la decisión cuestionada debe estar ejecutoriada, y que frente a la misma se hayan interpuesto los recursos de ley, entendiéndose éstos como los ordinarios<sup>3</sup>.

Así las cosas, conforme lo que viene expuesto, el error judicial adquirió relevancia normativa y jurisprudencial solo de manera reciente, partiendo de los obstáculos que fueron superados alrededor de un arduo camino en la jurisprudencia, camino sobre el cual aún queda mucho por recorrer; no obstante, se resalta la separación total entre la responsabilidad subjetiva del juez como agente, y la estatal, la cual no entra en consideración con esa conducta individual, sino como una falla del servicio en el ejercicio de la actividad jurisdiccional.

## 2. Caso Concreto.

La demandante formula demanda de reparación directa en contra de la Nación-Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con la pretensión de que se le indemnicen los daños producidos, en razón a que según su criterio el Tribunal Administrativo del Cesar y el Juzgado Sexto Administrativo del Cesar, en las providencias de fechas 4 de julio de 2010 y 6 de septiembre de 2012, respectivamente, incurrieron en error judicial al haber negado las pretensiones del proceso de controversia contractual instaurado por el señor LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA contra el Instituto de Seguros Sociales, desconociendo las pruebas que acreditan el incumplimiento por parte de la entidad arrendataria de las cláusulas del contrato de arriendo, en lo referente al pago de los cánones de arrendamiento, y la restitución formal y material del inmueble arrendado.

Para resolver el sub lite, es necesario el estudio de las pruebas que militan en el plenario, de las cuales se resaltan las siguientes:

- Se tramitó un proceso acumulado con pretensiones de controversias contractuales de radicación No. 20-001-23-31-000-2002-01415-00 y 20-

<sup>3</sup> Auto de 14 de agosto de 1997 (exp. 13.258).

001-33-31-006-2006-00108-00, interpuesto por LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA contra el Instituto de Seguro Social, con el fin de que se declarara la terminación del contrato de arrendamiento No. 178 de 1997, y se condenara a la entidad demandada a pagar los cánones adeudados y a restituir el inmueble arrendado, emitiendo sentencia de primera instancia el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar en fecha 15 de octubre de 2010, en la que se declaró probadas las excepciones de "Inexistencia de la causa invocada" y "la de pago" invocadas por la entidad demandada, en consecuencia negó las pretensiones de la demanda.

- En la mencionada decisión<sup>4</sup>, se concluyó que:

*"El contrato No. 178 de 5 de marzo de 1997 no se renovó automáticamente, porque conforme a las normas de la contratación estatal, esta prórroga automática de los contratos de arrendamientos no se aplica a los contratos estatales.*

*El contrato de arriendo No. 178/97 expiró al vencimiento del plazo, por lo cual es improcedente pedir su terminación y cese de os efectos jurídicos...*

*Tampoco es procedente la condena al pago de los cánones de arrendamiento correspondientes a periodos diferentes a los contratados- del 5 de marzo al 5 de septiembre de 1997- porque para los mismo no existió contrato de arrendamiento. El período ocupado de hecho, fue cancelado mediante el mecanismo de la transacción.*

....

*El ISS como ocupante de hecho no estaba obligado a entregar formalmente el inmueble, sino simplemente a desocuparlo, como efectivamente lo hizo.*

....

*También hay que advertir que si el arrendatario no entrega la cosa, pero la desocupa, el propietario al conocer tal circunstancia no puede dejarla abandonada sino que en ejercicio de su derecho real por excelencia debe entrar a ejercer la posesión y a cuantificar los posibles perjuicios ocasionados para exigirlos judicialmente. Los daños que se ocasionen con posterioridad no le pueden ser imputados al arrendatario, sino que se derivan de la incuria del propietario..."*

- Mediante providencia del 6 de septiembre de 2012, el Tribunal Administrativo del Cesar, confirmó la sentencia recurrida, la Sala estimó necesario hacer las siguientes consideraciones:

*".. De esta forma, lo pretendido por el demandante, en cuanto al pago de los cánones adeudados por la prórroga automática acaecida, no es procedente, pues habiendo pactado el término del contrato por 6 meses, es decir que este finalizaría el 4 de septiembre de 1997, lo pertinente en este caso, por tratarse de un contrato estatal de arrendamiento era dar inicio a un nuevo contrato, reglamentado por las cláusulas establecidas inicialmente*

---

<sup>4</sup> Ver folios 928-938 del cuaderno 3.

*en el contrato anterior, y no dar por hecho que el contrato continuaba, al no hacer entrega del bien inmueble por parte el arrendatario al arrendador.*

...  
*De esta forma siguiendo lo establecido en los artículos anteriores, lo pertinente era solicitar la restitución del inmueble inmediatamente el aludido contrato hubiera vencido, y no esperar hasta que transcurrieran años después para solicitarlo y pretender que la no restitución del mismo prorrogara automáticamente el plurimencionado contrato.*

*Frente a lo anterior, considera esta Sala se equivoca el apelante, pues dentro de las pruebas aportadas al proceso se pudo establecer que a folio 154 a 155 y 166 del expediente, se encuentran actas de transacción celebradas entre FREDY SOCARRÁS REALES, quien fungía para esa época como Gerente del ISS, Seccional Cesar y LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA como propietario del bien inmueble, quienes deciden acudir a esta forma de solución de conflictos consagrada en la ley, para poner fin a las diferencias originada en las obligaciones que se encontraban a cargo del ISS, por concepto del arrendamiento de un bien inmueble, durante el tiempo comprendido del 5 al 30 de septiembre y los meses de octubre y noviembre de 1997, por valor de \$2.000.000 mensuales, con ocasión de la necesidad del servicio por parte del ISS quien siguió ocupando el local tiempo después de haberse cumplido el término estipulado en el contrato de arrendamiento y se compromete al pago de \$5.733.333, por el tiempo de ocupación del bien, dejando constancia de esto en el acta de transacción No. 169, la cual firmada por los intervinientes. Igualmente mediante acta de transacción No. 200 y por necesidad del servicio, se acuerda el pago de \$1.333.000 por concepto de arrendamiento de inmueble en el periodo comprendido del 1 al 20 de diciembre de 1997, en el cual las partes dieron su aprobación mediante firmas...*

*Al respecto debe referirse esta Sala, expresando que, no le asiste razón al apelante, en virtud de que, si bien se suscribieron acuerdos a través de la figura de la transacción, en el cual quedó fijado el monto a pagar por parte del ISS a LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA, reposa en el expediente órdenes de pagos como es la No. 9149 de 1997, en la cual figura como beneficiario el señor GUERRA BONILLA y firmada como recibida por una persona distinta, identificada con la cédula No. 22.379.490 de Bogotá, al igual que la orden de pago 9575 de 1997...*

*Siendo así, los pagos realizados por el ISS se tendrán por realizados y recibidos en legal forma, evidenciando así, que dicha entidad estatal no adeuda dinero alguno al señor GUERRA BONILLA y habiendo desvirtuado el hecho de una prórroga del contrato, tampoco se adeuda dinero alguno por concepto cánones de arrendamiento, toda vez que el contrato se cumplió hasta el término pactado entre las partes (4 de septiembre de 1997) fecha en la cual cesaron todos los efectos jurídicos, en cuanto a la ocupación del inmueble hecha por el ISS dada la necesidad del servicio fue resuelta a través de transacción (5 de diciembre de 1997)".*

El origen del daño se pregona por la parte demandante en sub lite por la falta de valoración probatoria y/o indebida aplicación de la norma que correspondía en las providencias emitidas por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar el 15 de octubre de 2010 y 6 de

septiembre de 2012, respectivamente. Toda vez que, en consideración de la parte demandante, no está probado en el proceso que el inmueble arrendado haya sido entregado al arrendador como lo establecen las normas que rigen la materia y las cláusulas pactadas en el contrato, ni tampoco se demostró el pago de los cánones de arrendamiento que se generaron con posterioridad al vencimiento del plazo de dicho contrato.

Así entonces, el análisis de la imputabilidad del daño implica verificar si se satisfacen los presupuestos para que se declare la responsabilidad del Estado por error judicial, tal como lo expone la actora, o por el contrario, si la decisión judicial, obedece al principio constitucional de la autonomía judicial.

En esta medida, los presupuestos, como en precedencia se sostuvo son: que respecto de la providencia contentiva del error se hayan agotado los recursos de ley, y por ende se encuentre ejecutoriada, y que la providencia proferida por autoridad judicial, sea contraria a derecho.

Frente al primero, esto es el agotamiento de los recursos de ley, ha precisado el Consejo de Estado<sup>5</sup>, que son los medios de defensa judicial que tiene a su alcance el interesado para evitar que el perjuicio se ocasione por su propia negligencia y no por el error judicial. Además, que tales recursos deben corresponder a los mecanismos idóneos respecto de la decisión cuestionada.

Así pues, tenemos que la providencia emitida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, fue objeto del recurso de apelación, debidamente interpuesto por la parte demandante por ser adversa a sus pretensiones, la resolución de dicho recurso correspondió al Tribunal Administrativo del Cesar, quien en segunda instancia confirma la decisión recurrida. En tanto, tenemos que esta última no era objeto de recurso alguno del que pudiera disponer el afectado, pues es una decisión de cierre jurídico. La decisión de primera instancia quedó debidamente ejecutoriada el 19 de octubre de 2012 (fl.1328 cuad. No. 5)

Ahora, del segundo aspecto por analizar, es decir, si las providencias cuestionadas son contrarias a derecho, debe decirse lo siguiente:

El fallo de primera instancia emitido dentro del proceso de controversias contractuales siendo el demandante el señor LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA contra el Instituto Seguro Social, radicado 20-001-23-31-006-2002-0141500 acumulado con el radicado 20-001-33-31-006-2006-00108-00, entre otras razones, había dejado plasmado primero, que no es posible predicar la renovación automática del contrato de arrendamiento No. 178 el 5 de marzo de 1997, firmado entre las partes, por cuanto esta figura no se aplica a los contratos estatales, por lo que no era procedente pedir se declarara la terminación del mismo, y segundo, que si bien el ISS como arrendatario incumplió la obligación contenida en el numeral 3 de la cláusula DÉCIMA SEGUNDA del contrato, es decir la restitución del inmueble, también lo es que con posterioridad el propietario celebró un contrato de transacción en donde reconoció al ISS la condición de ocupante de hecho, y siendo así no estaba obligado a entregar formalmente el inmueble, sino a desocuparlo, como efectivamente lo hizo.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 31 de mayo de 2016, radicado No. 63001-23-31-000-2003-0261-01.

Así mismo, el fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar dentro del mismo proceso de controversias contractuales, basado en las mismas normas y elementos probatorios que sirvieron de fundamento al fallo de primera instancia, sostuvo que la entidad estatal ISS no le adeudaba dinero alguno al señor LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA, por haberse desvirtuado el hecho de una prórroga del contrato estatal, ni tampoco dinero por concepto de cánones de arrendamiento, toda vez que el contrato se cumplió hasta el término pactado entre las partes y la ocupación del inmueble hecha por el ISS dada la necesidad del servicio fue resuelta a través de un contrato de transacción.

Al respecto, quien ahora demanda a través del medio de control de reparación directa que en este momento se estudia, dice que el propietario del bien inmueble suscribió dos contratos de arrendamientos con el ISS, el primer contrato No. 00340 formalizado el 1 de julio de 1996, y posteriormente el No. 00178 el 1 de marzo de 1997, que refrendó y prolongó el inicial. Pero que aun después del vencimiento del término de duración de éste último la entidad arrendataria continuó en goce del inmueble arrendado, sin que hasta la fecha haya entregado, restituido, ni devuelto material y formalmente el inmueble, ni mucho menos pagado los cánones de arrendamiento.

Referente a la renovación del contrato estatal, es necesario tener en cuenta que los contratos estatales deben constar por escrito, y la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que en el tema de contratación estatal no opera la renovación tácita de los contratos de arrendamiento, tal como se señalará más adelante.

Con relación a las formalidades del contrato estatal, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, precisó lo siguiente: *“De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán de ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”*.

Igualmente en el artículo 41 de la misma Ley 80, señaló cuando un contrato estatal se encuentra perfeccionado y los requisitos para la ejecución del contrato. Al respecto, este artículo dice:

*“Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.*

*Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto...”*

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que en los casos de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, en los que una parte es el Estado, no opera la prórroga automática del mismo, ante el cumplimiento del plazo

del contrato, ni siquiera en el evento de haberse pactado la prórroga en el contrato. Al respecto, indicó<sup>6</sup>:

*“En primer lugar, la Sala reitera la jurisprudencia vigente en el sentido de que en el contrato de arrendamiento estatal no tiene lugar la cláusula de prórroga automática, ni la renovación tácita prevista en el artículo 2014 del Código Civil.*

*En orden de mayor jerarquía, esta Subsección ha advertido que las referidas disposiciones no resultan aplicables en el contrato de arrendamiento estatal en la medida en que darían lugar un derecho de permanencia indefinida de la relación contractual, más allá de lo que se puede prever en esta clase de contratos estatales, en contravía de las exigencias de igualdad, moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función administrativa consagrada en el orden constitucional (artículo 209 C.P.) e igualmente, se ha llegado a dicha conclusión teniendo en cuenta que este tipo de cláusulas del derecho común se apartan de los principios y fines de la contratación estatal, desarrollados en la Ley 80 expedida en 1993, entre otros, el deber de planeación, establecido en el referido régimen de contratación.*

*En el mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha advertido que la situación de hecho creada por la continuidad en la ejecución del contrato de arrendamiento una vez vencido el término, no tiene la idoneidad de configurar el contrato de arrendamiento estatal, por razón de la carencia del documento escrito que se exige como formalidad esencial del contrato estatal de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993”.*

Igualmente, el Consejo de Estado se ocupó de precisar que el contrato de arrendamiento se extingue por el vencimiento del plazo pactado y su vigencia no se extiende por el hecho de que el arrendatario continúe con el uso del inmueble arrendado<sup>7</sup>:

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

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia 29 de octubre de 2014, radicado 25000-23-26-000-2001-01477-01(29851), actor: Galería Cano S.A. y Otros, demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 8 de marzo de 2007, radicado 40001-23-31-000-1993-03394-01(15883), actor: Roberto Chahn Nohora, demandado: Distrito de Santa Marta.

Teniendo en cuenta los anteriores precedentes jurisprudenciales, es cierto como lo argumentaron los falladores judiciales en aquella oportunidad que en el presente caso no hay lugar a predicar la existencia del contrato No. 178 de 5 de marzo de 1997, celebrado entre el señor LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA y el ISS-EPS., después de su vencimiento de los seis (6) meses pactado en el mismo porque no se pueden pactar prórrogas en el contrato de arrendamiento estatal y no operan las prórrogas automáticas, de acuerdo con los precedentes jurisprudenciales citados.

Ahora, hablando del contrato de arrendamiento, este es uno en el que las partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa o a ejecutar una obra o a prestar un servicio y, la otra, a pagar por ese goce, obra o servicio un precio determinado, según lo preceptuado por el artículo 1973 del Código Civil.

De acuerdo con tal definición, puede afirmarse que son características del contrato de arrendamiento su *bilateralidad*, comoquiera que se celebra entre dos sujetos de derecho entre los cuales surgen obligaciones recíprocas que se sirven mutuamente de fundamento: las del arrendador consisten en entregar al arrendatario la cosa arrendada y en procurarle al arrendatario el uso y el goce de la misma, mientras que las de éste consisten básicamente en conservar la cosa en el estado en el cual la recibió, pagar los cánones pactados y restituir el objeto material del contrato al término del mismo; su *onerosidad*, dado que el precio es uno de sus elementos esenciales y en cuya ausencia el contrato se torna en comodato; su *conmutatividad*, toda vez que las prestaciones a cargo de cada una de las partes se toma como equivalente de las asumidas por la otra y, finalmente, su *carácter de ser de tracto sucesivo*, en la medida en que las obligaciones surgidas del contrato no se cumplen instantáneamente sino que conllevan cierta duración en el tiempo.

El análisis de su regulación legal, como lo ha sostenido la jurisprudencia, permite inferir que son elementos esenciales de esta modalidad contractual, los siguientes: (i) el otorgamiento del goce o uso de un bien; (ii) el precio que se paga por el uso o goce del bien y (iii) el consentimiento de las partes<sup>8</sup>.

Por su parte, el artículo 2005 de la legislación civil<sup>9</sup> establece la obligación del arrendatario de restituir la cosa arrendada al finalizar el contrato de arrendamiento, toda vez que la entrega de los bienes en este tipo de contrato se hace a título de mera tenencia.

De conformidad con lo anterior, se colige que al producirse la terminación del contrato de arrendamiento, por vencimiento del plazo, se hace exigible la obligación del arrendatario de restituir o devolver el bien objeto del arrendamiento y la del arrendador de recibirlo; es decir, que aunque estas obligaciones existen desde la suscripción misma del contrato, el cual constituye su fuente, su cumplimiento se difiere en el tiempo hasta que sobrevenga la terminación de la relación contractual, ocurrido lo cual dichas obligaciones de restitución y recibo se hacen exigibles y deben ser cumplidas.

Bajo estas directrices debe concluirse lo siguiente:

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de marzo de 2001; Consejero Ponente: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Expediente No. 13352; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; Sentencia del seis (6) de julio de dos mil cinco (2005); Consejero ponente: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Radicación número: 25000-23-26-000-1991-07392-01(12249).

<sup>9</sup> "Artículo 2005. El arrendatario está obligado a restituir la cosa al fin del arrendamiento."

a) El contrato de arrendamiento se extingue al producirse la expiración del plazo, momento mismo en el cual se hace exigible la obligación del arrendatario, consistente en restituir el bien y, en consecuencia, surge el derecho del arrendador de adelantar las acciones pertinentes para obtener el cumplimiento de la obligación, si el arrendatario no satisface la prestación de restitución, acción que no podía ejercer antes del vencimiento del plazo contractual por ser inexigible la obligación, toda vez que estaba sometida a la llegada de esa fecha (plazo suspensivo).

b) El no cumplimiento de la obligación de restitución del bien arrendado por parte de arrendatario, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se de el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones que se originaron en él<sup>10</sup>, tal como ya quedó indicado.

En consonancia con lo dicho, se tiene que entre el señor LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA y el Instituto Seguros Social, se suscribió un contrato de arrendamiento No. 0003444 el 22 de julio de 1996, por el término de 6 meses, es decir que tuvo vigencia hasta el 22 de diciembre de 1996. Luego aparece un nuevo contrato de arrendamiento sobre el mismo inmueble, el No. 178 de fecha 5 de marzo de 1997, en el cual las partes pactaron, entre otras, la cláusula segunda, en la cual se lee lo siguiente: "PLAZO.- *la duración del presente contrato será de seis (6) meses contados a partir de del perfeccionamiento y registro presupuesta*" (fl.26).

De lo que resulta evidente que existieron dos contratos de arrendamiento y el último de ellos venció en septiembre de 1997, fecha desde la cual el arrendatario debió cumplir con la obligación de restituir el inmueble, al tenor de lo prescrito por el citado artículo 2005 del C.C., pues en el expediente no existe soporte alguno respecto de la renovación o celebración de nuevos contratos, y como se dejó dicho en estos casos no opera la prórroga automática.

Significa entonces que al haber vencido el plazo del contrato, desapareció para el arrendatario el derecho a conservar la tenencia del bien inmueble, puesto que era el contrato el que le amparaba este derecho. Por ello, la demandada debió desocupar los inmuebles objeto de los contratos de arrendamiento y ponerlos a disposición del arrendador (art. 2006 C.C.), una vez se cumplió el plazo convenido.

Sin embargo, alega la demandante que el ente demandado – ISS-, no hizo ni ha hecho la restitución del bien inmueble objeto del contrato de arrendamiento, ni ha cancelado los cánones de arrendamiento. Al respecto, encuentra la Sala que, tal y como lo sustentaron suficientemente los operadores judiciales que desataron el proceso de controversias contractuales, en el expediente obra copia de las Actas de transacción celebradas entre las partes (fls. 158-159 y 171), con el objeto de solucionar las diferencias originadas en las obligaciones a cargo del ISS por concepto de arrendamiento del local donde funciona Promoción y Prevención de la Salud, durante el tiempo comprendido del 5 al 30 de septiembre, y los meses de octubre y noviembre de 1997, por valor de \$2.000.000, en el que además, se

<sup>10</sup> El contrato es fuente de obligaciones reza el artículo 1494 del C.C. "*Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones.*"

acepta que el ISS luego del vencimiento del contrato, siguió ocupando el inmueble por necesidad del servicio, por lo que se compromete a pagar el valor de \$5.733.333, y la suma de \$1.326.666 por el periodo comprendido del 1 al 20 de diciembre de 1997.

Transacción que fue cumplida por el ISS, tal como lo demuestran las órdenes de pago No. 9149 de 10 de diciembre de 1997 y la No. 9575 de 22 de diciembre de 1997 (fls. 162-167).

Por lo anterior, no es de recibo entonces que la demandante insista en el incumplimiento de las obligaciones a cargo del ISS, toda vez que, está demostrado en el proceso que las diferencias que surgieron del contrato fueron previamente acordar y resueltas a través del mecanismo alterno de solución de conflictos legalmente establecido. En este orden de ideas, le correspondía entonces al propietario del inmueble entrar a ejercer la posesión del mismo, pues ya tenía pleno conocimiento que el ISS no tenía la obligación de entregar formalmente el inmueble y que según consta el acta de transacción No. 200 el inmueble había sido desocupado.

En este punto, es necesario precisar que si bien la demandante acusa de apócrifos los documentos anteriormente mencionados, argumentado que la firma que aparece en dichas transacciones fueron alteradas, pues estas no corresponden al señor LUÍS FERNANDO GUERRA BONILLA, dentro del expediente no hay prueba que lo demuestre, toda vez que, la prueba solicitada para tal fin (peritaje grafológico), y decretada debidamente por este Tribunal, no se practicó, porque según lo manifestado por el Técnico Forense Laboratorio de Documentología y Grafología Forense DRNO del Grupo Regional de Ciencias Forenses, no se cuenta con el material idóneo para realizar las comparaciones de las firmas y manuscritos solicitadas (fl. 1544).

Dicho lo anterior, la Sala concluye que las providencias cuestionadas, están dotadas de un vasto análisis normativo que le permitió a los falladores llegar a una verdadera decisión en derecho, con fundamento en abundante normatividad y jurisprudencia que condujeron a adoptar una postura que se acompasa con una adecuada interpretación del caso en estudio.

Corolario a lo expuesto y para el caso bajo estudio, estima la Sala que en las providencias proferidas por el Juez Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar, se aplicó una consecuencia jurídica que contempla la Ley, esto negar las pretensiones de la demanda cuando estas no están soportadas en la norma ni en las pruebas oportunamente allegadas al proceso, lo que impide predicar la responsabilidad estatal deprecada, toda vez que las decisiones adoptadas y que ahora se cuestionan, obedecen al principio constitucional de la autonomía judicial, y el hecho de que estas no fueran favorables al demandante no quiere decir que se haya configurado en un daño antijurídico que comprometa la responsabilidad patrimonial del Estado.

En este orden de ideas, se concluye que no están demostrados dentro del proceso los hechos generadores del error judicial, dentro del cual está la existencia de una sentencia abiertamente contraria a la ley, situación que por sí sola implica que se deban negar las pretensiones de la demanda, en tanto ello tiene incidencia en la acreditación de los otros requisitos.

No habrá condena en costas, por no haberse probado su causación.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: Niéganse las pretensiones de la demanda.

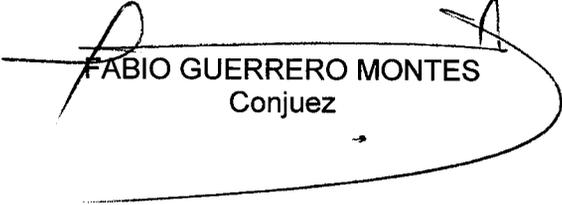
SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase a la parte actora el remanente de los gastos ordinarios del proceso, si existiere, y archívese el expediente.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 079.

  
CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA  
Magistrado

  
MARÍA PAULINA LAFAURIE FERNÁNDEZ  
Conjuez

  
FABIO GUERRERO MONTES  
Conjuez