

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero Ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014)

RADICACIÓN: 250002326000 200000088 01
EXPEDIENTE: 30251 (Acumulados)
DEMANDANTE: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
REFERENCIA: ACCIÓN CONTRACTUAL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el señor Juan Manuel Carreño Boshell en contra de la sentencia proferida 17 de noviembre de 2004 por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se despacharon negativamente sus pretensiones y se accedió a las de su contraparte.

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas.

1.1. Expediente No. 20002747.

Mediante demanda presentada el 12 de diciembre de 2000, el señor Juan Manuel Carreño Boshell, actuando en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, solicitó que se hagan las siguientes declaraciones y condenas en contra del Distrito Capital de Bogotá:

“PRINCIPALES

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

PRIMERA: Que el DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA D.C., incumplió la adjudicación del contrato que hizo a JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL, según acto administrativo contenido en el oficio de 27 de octubre de 1997, cuya fotocopia se adjunta.

SEGUNDA: Que igualmente EL DISTRITO demandado incumplió el contrato de prestación de servicios No. 141 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 EL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA D.C., dio por terminado, sin justa causa y en forma arbitraria sin notificar, el contrato de prestación de servicios a que se contraen las pretensiones anteriores.

QUINTA: Que con fundamento en las anteriores declaraciones se condene al DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA D.C., a indemnizar al suscrito por la totalidad de los perjuicios que me irrogaron por el incumplimiento e injusta terminación de contrato de prestación de servicios de que trata el oficio de octubre 27 de 1997, el contrato número 141 del 01 de diciembre de 1997 y su otrosí suscrito el 10 de diciembre de 1997.

SEXTA: Que por tanto se condene a la entidad estatal demandada a pagar a JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL, la suma de \$280'000.000.00, 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.

SEXTA(sic) - 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.

SEPTIMA: Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia dentro del término del C.C.A., y se tenga en cuenta lo preceptuado por el Artículo 177 de la misma obra.

SUBSIDIARIAS

Ad cautelam de las peticiones incoadas en el acápite precedente solicito a esa H. 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

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA D.C., y JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL, 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 BOGOTA D.C., desconociendo el numeral octavo del Artículo 4, numeral 1 de Artículo 5 y Artículo 27 de la Ley 80 de 1993, se negó a tomar las medidas tendientes a reestablecer la igualdad o equivalencia entre los derechos y obligaciones de las partes.*

CUARTA: *Que al demandante JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL, se le causaron perjuicios al pagársele tan solo por la contestación de 200 demandas cuando atendió 223 procesos judiciales.*

QUINTA: *Que en consecuencia el Distrito demandado está obligado a pagar al contratista JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL la totalidad de los honorarios que se causaron a su favor por la atención de 200 procesos judiciales.*

SEXTA: *Que por tanto se condene a la entidad estatal demandada a pagar a JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL, la suma de \$280.000.000.00, junto con la corrección monetaria y los intereses a que haya lugar de conformidad al Artículo 178 del C.C.A., desde la fecha en que se produjo el desequilibrio de contrato de prestación de servicios y se dio por terminado el mismo hasta tanto se produzca la indemnización de los perjuicios impetrados.*

SEXTA(sic) SUBSIDIARIA: *En subsidio que se condena 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.*

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

1.1.1. Los hechos.

Como sustento de sus pretensiones, el señor Juan Manuel Carreño Boshell, expuso, en síntesis, los siguientes hechos:

Según la demanda, por invitación de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital, el doctor Juan Manuel Carreño Boshell, abogado debidamente acreditado para el ejercicio profesional, presentó propuesta para atender diferentes procesos judiciales que

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



cursaban en contra de esa entidad ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ante los Juzgados Laborales del Circuito, por unos honorarios equivalentes a \$2'000.000, por cada proceso, considerando que se le adjudicarían 200 procesos.

Cuenta el libelo que mediante comunicación de 27 de octubre de 1997 el Distrito Capital de Bogotá – Secretaría General, le notificó al proponente Juan Manuel Carreño Boshell, que se contrataban sus servicios profesionales para atender 200 procesos a razón de \$2'000.000, por 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.

Se indicó también en la demanda que las partes suscribieron el Contrato de Prestación de Servicios No. 141 el 1 de diciembre de 1997 mediante el cual el contratista se obligó a obrar como apoderado judicial del Distrito Capital de Bogotá en 200 procesos contencioso administrativos y se estableció que se pagarían como honorarios la suma de \$120'000.000 por contestar las demandas.

Igualmente, expresó el señor Juan Manuel Carreño Boshell que el 10 de diciembre de 1997 las partes suscribieron otrosí al contrato No. 141 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.

Así mismo, se relató en el libelo que en desarrollo del contrato No. 141, el Distrito Capital de Bogotá otorgó al abogado Juan Manuel Carreño Boshell 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 asunto, mediante una relación que de cada expediente presentó en los hechos de la demanda¹.

Dijo el abogado demandante que, de acuerdo con el contenido de los poderes que le fueron otorgados, el objeto del mandato consistió en ejercer la “*representación judicial del*

¹ Listado de 223 expedientes, en el cual identificó cada caso con el nombre del demandante y el estado del proceso.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

DISTRITO CAPITAL” en todos los procesos, sin que se limitara la actuación a la contestación de las demandas, razón por la cual, según aseveró, atendió todas las gestiones derivadas de los procesos que relacionó en el libelo, hasta cuando, en forma intempestiva y sin notificación alguna, le fueron revocados los poderes. Manifestó también que rindió informes de sus actuaciones a la entidad demandada, en la forma establecida por ella.

De conformidad con la demanda presentada por el señor Juan Manuel Carreño Boshell, el 9 de noviembre de 1998 se dirigió ante el Director de Asuntos Judiciales del Distrito con el objeto de que se realizara el pago de los honorarios que le correspondían, toda vez que éstos equivalían a \$2'000.000 por proceso; sin embargo, únicamente se habían cancelado \$600.000 por cada uno de ellos. Según la parte actora, la petición no fue resuelta, pues el interventor del contrato se limitó a solicitarle el envío de los expedientes contentivos de los procesos que el demandante tenía a su cargo.

Expuso el demandante que el 4 de diciembre de 1998, ante el silencio de la Administración, en conjunto con varios abogados que atendían diferentes procesos judiciales en representación del Distrito, presentó una petición para que se reestableciera el equilibrio económico de la relación contractual y se ordenara el pago correspondiente a los honorarios pactados, petición que se resolvió el 24 de diciembre de esa misma anualidad en el sentido de señalar que el contrato de prestación de servicios suscrito entre las partes de este proceso únicamente tenía por objeto contestar las demandas. Según afirmó el demandante, para la fecha en que se resolvió la solicitud, el Distrito Capital de Bogotá ya le había revocado los poderes.

En ese sentido, expresó el señor Juan Manuel Carreño Boshell que mediante oficio 1660 del 3 de febrero de 1999, la Dirección de la Oficina de Asuntos Judiciales le informó acerca de la revocatoria de los poderes que le habían sido conferidos, aduciendo para ello la terminación del plazo pactado en el contrato de prestación de servicios. En el referido oficio también se invitó al demandante a liquidar el contrato de manera bilateral.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Finalmente, el señor Juan Manuel Carreño Boshell indicó que, ante la gravedad de lo sucedido, rindió un uniforme detallado acerca de las labores que desarrolló, con el propósito de obtener la remuneración correspondiente a los servicios profesionales prestados en razón del contrato 141 de 1997 y que el 3 de agosto de 1999, en forma extemporánea, la Administración Distrital elaboró un proyecto de acta de liquidación del contrato².

1.1.2. Actuación procesal.

La demanda presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 12 de diciembre de 2000³, fue admitida mediante proveído del 13 de febrero de 2001⁴, notificada al Distrito Capital de Santafé de Bogotá el 15 de marzo de 2001⁵ y al señor agente del Ministerio Público el 22 de febrero de 2001⁶.

1.1.3. La contestación de la demanda.

El Distrito Capital contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones. En cuanto a los hechos, negó unos, aceptó otros y, respecto de otros, dijo que se atenía a lo que resultara probado en el proceso.

Como razones de su oposición la entidad distrital señaló, en suma, que el objeto del contrato 141 de 1997 constaba de dos partes, una, consistente en la contestación de 200 demandas contencioso administrativas, la otra, según lo estipulado en el otrosí suscrito entre las partes el 10 de diciembre de 1997, consistente en que, en caso de no ser posible dar contestación a alguna de ellas, el contratista debía atender un número igual de procesos durante el año de 1998, o proceder a contestar demandas de nuevos procesos.

Indicó, además, que con la suscripción de otrosí del 10 de diciembre de 1997 el objeto

² Folios 1 a 25 del expediente 2002747.

³ Folio 25 del expediente 20002747.

⁴ Folio 28 del expediente 20002747.

⁵ Folio 30 del expediente 20002747.

⁶ Reverso folio 28 del expediente 20002747.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



del contrato que, según dijo, se limitaba únicamente a la contestación de las 200 demandas, no cambió, sino que se adicionó y aclaró, en el sentido de que en caso de no ser posible contestar algunas de ellas, los honorarios que ya habían sido recibidos por el abogado se le abonarían por la atención de un número igual de procesos durante el año de 1998, o por la contestación de demandas de nuevos asuntos.

En ese sentido, manifestó el Distrito Capital en su contestación que como quiera que el valor total del contrato fue de \$120'000.000, los honorarios por cada contestación equivalían a la suma de \$600.000 y, por tanto, en atención a lo pactado por las partes en el mencionado otrosí, en caso de no poder contestar algunas demandas, la atención de otros procesos debía ser remunerada por ese mismo valor. Igualmente, manifestó que el valor de la atención se otorgaba en el evento de existir actuación judicial válida que cambiara o modificara el curso del proceso, por lo que, según aseveró, la mera vigilancia judicial no daba lugar a su causación y pago.

Dijo también la entidad que según el informe presentado por el interventor el 17 de septiembre de 1999, el contrato se ejecutó de manera parcial, toda vez que de las 200 demandas que se debían contestar, el señor Carreño Boshell únicamente contestó 44 y presentó un alegato de conclusión, razón por la cual consideró que el abogado contratista debe reintegrarle el saldo del valor del contrato que le fue pagado y que no ejecutó.

Al respecto, precisó el Distrito Capital que, en cumplimiento del contrato 141 de 1997, al contratista se le confirieron inicialmente 200 poderes para que procediera a la contestación de las demandas y, más adelante, en razón a que varios de los procesos que le fueron asignados no pudieron ser contestados por diversas eventualidades, la entidad, en virtud de lo pactado en el otrosí del 10 de diciembre de 1997, le confirió poder para contestar 21 demandas más y se prorrogó el plazo del contrato en 12 meses.

En ese contexto, expresó la entidad demandada en este proceso que lo que se presentó no fue una terminación unilateral del contrato, sino que éste terminó por vencimiento del plazo, lo cual la llevó a revocar los poderes que le habían sido

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



conferidos al abogado contratista y, a su vez, a invitarlo a liquidar el negocio jurídico.

Por último, el Distrito Capital formuló las excepciones de “PLEITO PENDIENTE” y de “EXCEPCION DE CONTRATO NO CUMPLIDO”, la primera con fundamento en que de manera previa a la presentación de la demanda por parte del abogado Juan Manuel Carreño Boshell, la entidad había presentado una demanda en su contra para solicitar que se liquide por vía judicial el contrato 141 de 1997; la segunda, con fundamento en que al momento en que venció el plazo pactado entre las partes para la ejecución del contrato, el abogado contratista únicamente había contestado 44 de los 200 procesos que le fueron asignados⁷.

1.2. Expediente No. 20000088.

Mediante demanda presentada el 15 de diciembre de 1999, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, actuando en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas en contra del señor Juan Manuel Carreño Boshell:

“1. Se proceda a la liquidación del contrato, por no haberse llegado a un acuerdo entre las partes y haber perdido la entidad competencia para liquidarlo unilateralmente, conforme al término consagrado en la Ley.

2. Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene al contratista la devolución de los dineros que se cancelaron, sin haberse ejecutado en su totalidad el objeto contractual, conforme se establece en el informe del interventor de fecha 17 de septiembre de 1999.

3. Se ordene la indexación sobre las sumas devueltas a la entidad demandante, preservándose su poder adquisitivo, conforme al índice de precios al consumidor en cada año, desde el momento del pago hecho al contratista hasta su efectiva devolución.

4. Igualmente se reconozcan los intereses moratorios sobre la suma devuelta en los términos de la Ley 80, desde la fecha en que se dio por terminado el contrato y hasta la fecha efectiva de pago.

5. Se condene en costas al demandado”.

⁷ Folios 38 a 46 del expediente 20002747.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



1.2.1. Hechos.

Como sustento de sus pretensiones, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, expuso, en síntesis, los siguientes hechos:

En su escrito de demanda, la parte actora narró que el 1 de diciembre de 1997 suscribió con el señor Juan Manuel Carreño Boshell el contrato de prestación de servicios No. 141, cuyo objeto consistió en que *“El contratista se comprometía para con la Alcaldía Mayor – Secretaría General a actuar como apoderado judicial en representación del Distrito Capital para contestar las demandas correspondientes a doscientos (200) procesos contenciosos administrativos, de conformidad con los poderes que se le otorguen”*.

Según el libelo, el 10 de diciembre de 1997 las partes de la referencia suscribieron un otrosí al contrato No. 141, por medio del cual se convino adicionar la cláusula primera, con el objeto de estipular 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 *“o contestando las demandas de procesos nuevos para lo cual se otorgarán los respectivos poderes”*. A renglón seguido se convino que *“en el evento de procesos nuevos el plazo... se prorrogará por doce (12) meses más...”*.

Sostuvo el Distrito Capital que de conformidad con lo convenido en la cláusula décimo tercera del citado contrato, el Contratista constituyó la *“garantía única de cumplimiento No. 341427”* con vigencia desde el 01 de diciembre de 1997 hasta el 01 de abril de 1998.

Igualmente, se narró en la demanda que para efectos de amparar lo pactado en el otrosí al que previamente se hizo referencia, se expidió el certificado de modificación No. 302823, mediante el cual se amplió la vigencia de la póliza hasta el 1 de abril de 1999.

Dijo la parte demandante que el 9 de diciembre de 1997, mediante orden de pago No. 1669 se canceló la totalidad de del valor de contrato, esto es, la suma de \$120'000.000.

Radicación: 250002326000 20000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Señaló la parte actora de este proceso que según consta en el informe de gestión rendido por la Dirección de Asuntos Judiciales del Distrito el 17 de septiembre de 1999, luego de perfeccionado el contrato, constituida la garantía de cumplimiento y existiendo la disponibilidad presupuestal, se dio inicio a su ejecución, para lo cual la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá le hizo entrega al contratista de doscientos poderes.

De conformidad con lo dicho por el Distrito en su demanda, al contratista se le hizo entrega de 21 nuevos procesos, razón por la cual, según lo pactado por las partes en el otrosí que suscribieron con anterioridad, el plazo del negocio jurídico se extendió por 12 meses más, término que se cumplió el 10 de diciembre de 1998, motivo por el cual la Dirección de Asuntos Judiciales revocó los poderes que habían sido conferidos al señor Juan Manuel Carreño Boshell para la ejecución del contrato, de lo cual se informó al demandado mediante comunicación 3020-1660 del 3 de febrero de 1999, al tiempo que se le solicitó ponerse en contacto con la entidad para efectos de iniciar los trámites de liquidación del negocio jurídico.

Se señaló también en la demanda que como quiera que las partes no llegaron a acuerdo en cuanto a la liquidación del contrato, el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales, en su calidad de interventor del negocio jurídico, elaboró un acta de liquidación que envió al contratista para su firma; no obstante lo cual, el señor Carreño Boshell, mediante comunicación del 28 de julio de 1999, manifestó encontrarse en desacuerdo con su contenido y, por tal motivo, se negó a suscribirla.

Por último, dijo la parte actora que según el informe presentado por el interventor del contrato el 17 de septiembre de 1999, el contratista contestó 44 demandas y atendió un proceso con presentación de alegatos de conclusión, en consecuencia, aseveró que el abogado no ejecutó el objeto del contrato en su integridad, pues le faltaron contestar o atender 155 procesos⁸.

1.1.2. Actuación procesal.

⁸ Folios 2 a 12 del expediente 20000088.

Radicación: 250002326000 20000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La demanda presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 15 de diciembre de 1999⁹, fue admitida mediante proveído del 27 de enero de 2000¹⁰, notificada al señor Juan Manuel Carreño Boshell el 12 de junio de 2000¹¹ y al señor agente del Ministerio Público el 10 de febrero de 2000¹².

1.2.3. La contestación de la demanda.

El abogado Juan Manuel Carreño Boshell contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de sus pretensiones. En cuanto a los hechos dijo que se atenía a lo que resultara probado en el proceso. Como fundamento de su oposición expuso todos los argumentos que presentó en la demanda que instauró en contra del Distrito Capital correspondiente al proceso 20002747¹³.

2. La acumulación.

Mediante auto del 7 de octubre de 2003, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretó la acumulación del proceso 20002747 al 20000088¹⁴.

3. Alegatos de conclusión.

En la oportunidad establecida por el *a quo*, mediante auto del 13 de mayo de 2004¹⁵, tanto el señor Juan Manuel Carreño Boshell¹⁶ como el Distrito Capital¹⁷ presentaron los respectivos alegatos de conclusión, ambos para insistir en los argumentos expuestos a lo largo de la primera instancia.

⁹ Folio 12 del expediente 20000088.

¹⁰ Folio 15 del expediente 20000088.

¹¹ Folio 21 del expediente 20000088.

¹² Reverso folio 15 del expediente 20000088.

¹³ Folios 41 a 65 del expediente 20000088.

¹⁴ Folios 171 a 173 del expediente 20002747.

¹⁵ Folio 178 del expediente 20002747.

¹⁶ Folios 179 a 197 del expediente 20002747.

¹⁷ Folios 198 a 207 del expediente 20002747.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



El Ministerio Público guardó silencio.

4. La sentencia impugnada.

La Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia el 17 de noviembre de 2004, a través de la cual se negaron las pretensiones formuladas por el señor Juan Manuel Carreño Boshell y se accedió a las incoadas por el Distrito Capital de Bogotá.

Una vez revisadas las cláusulas primera - objeto - y tercera - valor - del contrato 141 de 1997, así como el contenido del otrosí suscrito entre las partes el 10 de diciembre de 1997, el Tribunal concluyó que el abogado Carreño Boshell únicamente se comprometió a contestar las 200 demandas que le fueron asignadas y que en el negocio jurídico no se estipuló ninguna otra obligación.

En cuanto al plazo del contrato, dijo el *a quo* que inicialmente se pactó de manera indefinida, pues se estableció que su ejecución se extendería hasta que se realizaran las 200 contestaciones correspondientes y que, posteriormente, a través del otrosí del 10 de diciembre de 1997, las partes acordaron que en relación con todo proceso nuevo que se asignara al contratista, el plazo sería de 12 meses.

Con base en lo anterior concluyó el Tribunal que el vencimiento del plazo del contrato estaba sujeto a una de dos situaciones, la primera, que se cumplieran los 12 meses estipulados en el otrosí del 10 de diciembre de 1997 y, la segunda, que se contestaran las 200 demandas antes del 1º de diciembre de 1998.

En relación con la forma de pago, se señaló en la providencia objeto de apelación que, de conformidad con la cláusula cuarta del contrato, éste debía hacerse una vez ejecutadas las obligaciones adquiridas por el señor Carreño Boshell, no obstante lo cual, según dijo el Tribunal, en el proceso no obra prueba al respecto. Igualmente, se indicó en la sentencia que, en su defecto, el pago debía proceder a la fecha de finalización del contrato, es decir, a 1º de diciembre de 1998.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

En ese contexto, coligió el *a quo* que no era posible predicar incumplimiento alguno por parte de la entidad distrital, toda vez que tanto al revocar los poderes que le fueron conferidos al abogado Carreño Boshell, como al realizar la liquidación del contrato obró conforme a derecho y en ejercicio de las facultades otorgadas por las mismas partes en virtud de dicho negocio jurídico.

En lo concerniente a la pretensión subsidiaria de rompimiento del equilibrio económico del contrato, expresó el Tribunal de primera instancia que tampoco estaba llamada a prosperar, por cuanto, además de no estar probado que el señor Juan Manuel Carreño Boshell hubiera agotado todo el objeto contractual, tampoco se acreditó que hubiera realizado tareas adicionales a aquellas para las cuales fue contratado, esto es, la contestación de demandas.

En relación con la pretensión de liquidación del contrato presentada por el Distrito Capital, con la inclusión del reconocimiento de un saldo a su favor, el Tribunal consideró que el sustento fáctico de la misma se encontraba debidamente acreditado con base en el informe rendido por el interventor del negocio jurídico, según el cual el abogado Carreño Boshell únicamente contestó 44 de las 200 demandas que le fueron asignadas, por lo que, a razón de \$600.000, por cada una de ellas, solo le correspondía percibir un valor total de \$26'400.000, y no el total de los \$120'000.000 que le fueron cancelados. En virtud de lo anterior, concluyó el Tribunal que el abogado contratista debía reembolsar a la entidad un total de \$93'600.000.

Respecto del valor de los honorarios, dijo el *a quo* que se debe entender que fue de \$600.000 por cada contestación y no de \$2'000.000, pues es el que se desprende de dividir el valor total del contrato, esto es, \$120'000.000, entre la cantidad de contestaciones que se debían presentar, 200. Igualmente, consideró que el contratista aceptó ese valor al firmar el contrato 141 y el otrosí del 10 de diciembre de 1997¹⁸.

5. El recurso de apelación.

¹⁸ Folios 285 a 321 del cuaderno principal.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Inconforme con la decisión de primera instancia, el señor Juan Manuel Carreño Boshell interpuso recurso de apelación en su contra. Como fundamento del recurso indicó el apelante que al participar en el proceso pre - contractual que adelantó el Distrito Capital para contratar la atención de 200 procesos judiciales, presentó una oferta que fue aceptada por la entidad y en la que se contempló el pago de \$2'000.000 por cada uno de ellos. Según el apelante, al aceptar la oferta el Distrito se comprometió a contratarlo para la atención integral de los 200 asuntos por honorarios totales equivalentes a \$400'000.000.

A juicio del recurrente, debido a la disponibilidad presupuestal de la entidad, el contrato 141 que se celebró por \$120'000.000, no era sino un primer negocio jurídico que se suscribió para cancelar la primera parte de los honorarios acordados, en relación con la etapa relativa a la atención de los procesos hasta la contestación de las demandas, por valor de \$600.000, cada uno de ellos. Igualmente, expresó que según lo pactado en el otrosí del 10 de diciembre de 1997, lo que se precisó fue que en caso de que no se pudiera contestar algunas demandas, la suma se entendería abonada al contratista por la atención de un número similar de proceso o por la contestación de nuevas demandas.

Más adelante indicó el apelante que le fueron asignados 223 procesos y que los atendió de manera diligente durante el término de un año, que por razones de diversa índole, como perenciones, inadmisiones, o no fijación en lista, sólo contestó 44 de ellos, sin haber recibido ningún tipo de requerimiento u objeción por parte de la entidad en relación con su comportamiento profesional.

Expresado lo anterior, concluyó el abogado demandante que cumplió con el objeto pactado y que, según lo acordado por las partes, lo que le correspondía al Distrito era suscribir un contrato adicional para dar cumplimiento a la aceptación de la oferta inicial; no obstante lo cual la Administración Distrital resolvió revocarle los poderes que le habían sido conferidos y procedió a enviarle un proyecto de liquidación, según el cual el contratista debía reintegrarle el valor correspondiente a 156 demandas no contestadas.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



En relación con la liquidación del contrato que se elaboró a través de la sentencia de primera instancia, expresó el apelante que el Tribunal acogió sin reservas la realizada por el Distrito y que no tuvo en cuenta que para establecer un saldo a favor o en contra del contratista, sólo es posible resolver si no existe conflicto alguno en cuanto al alcance y al cumplimiento de las obligaciones pactadas, de tal forma que solamente se requiera de una mera operación aritmética para determinar dicho saldo.

Adicionalmente, dijo el apelante que en el contrato no se pactó la obligación de reembolso y que, por tal razón, si la entidad territorial pretende que se le restituya algún valor, debía probar el incumplimiento por parte del contratista, toda vez que la devolución de lo pagado no puede ser la consecuencia de la ejecución del contrato, sino de su incumplimiento.

Con base en lo anterior, el recurrente consideró que el Tribunal desconoció la aceptación de la oferta presentada por el contratista, el texto del contrato y del otrosí, la revocatoria de los poderes conferidos, así como el hecho de que el contratista, a pesar de no haber contestado los 223 procesos que le fueron asignados, sí los atendió, sin recibir requerimiento alguno por parte del Distrito en cuanto al desempeño de su labor y, en ese orden de ideas, que desconoció el verdadero negocio celebrado entre las partes, de conformidad con el cual, según aseveró, es posible concluir que el Distrito no tenía la facultad para revocar los poderes y dar por terminado el contrato, cuando su obligación era celebrar uno nuevo para atender las etapas procesales posteriores a la contestación.

Adujo también el apelante que el Tribunal violó su derecho a la igualdad, en la medida en que para ordenar el reembolso del valor ordenado en primera instancia le dio pleno valor probatorio a un informe presentado por el interventor del contrato con base en los informes trimestrales que elaboró el contratista, en el que se señaló que el abogado contestó 44 demandas; no obstante lo cual, le restó todo valor probatorio a sus informes, en los que indicó que había atendido 223 procesos y en 44 de ellos había presentado escrito de contestación a la demanda.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Finalizó diciendo que la entidad demandada se enriqueció injustificadamente a su costa, por cuanto se benefició de los servicios profesionales que le prestó por el término de un año en la atención de 223 procesos judiciales, sin que le cancelara la debida retribución¹⁹.

6. Actuación en segunda instancia.

Mediante proveído del 21 de julio de 2005 se admitió el recurso de apelación interpuesto por el señor Juan Manuel Carreño Boshell en contra de la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2004 por la Sala de Descongestión el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁰. A través de auto del 12 de agosto del mismo año se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo²¹, término procesal dentro del cual se hicieron los siguientes pronunciamientos:

- El abogado Juan Manuel Carreño Boshell.

Además de reiterar los argumentos expuestos a lo largo del proceso, el abogado contratista expuso, en suma, las siguientes consideraciones finales:

Argumentó el contratista que cuando las partes pactaron que en caso de que no pudieran contestarse las 200 demandas los honorarios se entenderían causados por la atención de un número igual de procesos, o por la contestación de nuevas demandas, quedó claro que la eventualidad a la que se alude estaba prevista en el contrato y ante ella no se contempló la posibilidad de devolución de dineros.

Dijo también el apelante que el Tribunal no le dio el alcance de contractual a la comunicación del 27 de octubre de 1997 que le dirigió la entidad con el propósito de informar la aceptación de la propuesta y que, además, le dio un alcance totalmente equivocado, pues, según aseveró, a diferencia de lo considerado por el *a quo*, a partir

¹⁹ Folios 333 a 339 del cuaderno principal.

²⁰ Folio 365 del cuaderno principal.

²¹ Folio 367 del cuaderno principal.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



del contenido de ese documento es posible establecer que el Distrito contrató sus servicios para la atención total de 200 procesos, por la suma de \$2'000.0000 cada uno; que en consideración a que no existía disponibilidad presupuestal se dispuso ejecutar el contrato por etapas, la primera de las cuales comprendía las actuaciones que se adelantaran hasta la contestación de la demanda; que, en esas condiciones, la intención del Distrito no fue contratar un abogado únicamente para que contestara unas demandas, sino para que representara a la entidad en los diferentes procesos, tanto así que, según dijo, los poderes que le fueron conferidos no se limitaron a tal actuación.

Expresó además que “*no es cierto*” que el término del contrato estuviera vencido al momento de la revocatoria de los poderes, por cuanto el negocio jurídico se celebró el 1 de diciembre de 1997, de tal manera que el primer año venció el 1º de diciembre de 1998, fecha a partir de la cual debía contarse el término adicional de 12 meses más contemplado en el otrosí, los cuales comenzaban a correr a partir del 1º de diciembre de ese año y hasta el 1º de diciembre de 1999.

Señaló que, en todo caso, el contrato no tenía previsto un término fijo, pues su duración, según se pactó en la cláusula quinta, se proyectó en relación con la duración de los procesos judiciales que debían atenderse, lo cual no puede preverse con anticipación por las partes. Igualmente, manifestó que el término inicial de un año prorrogable por otro más, fue previsto puntualmente respecto de los honorarios recibidos por la atención de la primera etapa de los procesos.

De otra parte, el abogado Carreño Boshell alegó que no podía aceptar la liquidación del contrato en los términos planteados por la entidad en la demanda, por cuanto se propuso un reintegro totalmente injustificado, en la medida en que los honorarios cancelados por la entidad no sólo sufragaron los servicios profesionales prestados, sino que resultaron insuficientes frente a la labor que debió realizar en su calidad de contratista del Distrito.

Así mismo, al referirse a las pretensiones de la demanda presentada en su contra por el Distrito Capital para la liquidación del contrato, mencionó que esa pretensión carece de una principal en la que se solicitara la declaratoria de incumplimiento del contratista y

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



que, como consecuencia de ello, se le condenara a reintegrar los valores que le habían sido pagados, razón por la cual consideró que debía negarse.

En relación con este mismo aspecto, adujo que para resolver la pretensión de liquidación del contrato al Tribunal le correspondía realizar una interpretación del mismo, a partir de la cual podía concluir que el compromiso asumido por el abogado no se circunscribía a contestar las demandas, sino que se obligó a atender en su integridad los procesos hasta esa etapa y que los honorarios recibidos correspondían al justo pago percibido por su desempeño profesional; no obstante lo cual, el *a quo* se limitó a adoptar la liquidación del contrato presentada por el Distrito Capital.

Finalmente, en lo que corresponde a la pretensión subsidiaria de enriquecimiento sin justa causa, alegó la parte apelante que no era posible señalar, como lo hizo el Tribunal, que no se encontraba acreditado que el apoderado judicial del Distrito Capital hubiera atendido 223 procesos y, con base en ello, se negaran sus pretensiones y que, a la vez, para liquidar el negocio jurídico, se aseverara que el informe del interventor goza de plena credibilidad por ser el reflejo de los informes presentados por el contratista, cuando en estos documentos se indicó que el abogado atendió en total 223 procesos²².

- El Distrito Capital.

Después de hacer un recuento acerca de las demandas presentadas y las pruebas obrantes en el proceso, el Distrito Capital, además de reiterar lo expuesto a lo largo del *sub judice*, indicó que el abogado Carreño Boshell no probó, en general, ninguno de los supuestos en los que basó sus pretensiones y, en razón de ello, solicitó que se confirme en su integridad la sentencia recurrida²³.

- El Ministerio Público.

²² Folios 369 a 402 del cuaderno principal.

²³ Folios 403 a 411 del cuaderno principal.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

El Ministerio Público rindió concepto en esta instancia del proceso para solicitar que se confirme la decisión de primera instancia *“con la salvedad de que para efectos de la liquidación del contrato, se deben tomar los datos y sumatorias consignados en este concepto, los cuales son producto del análisis de la información que obra en los procesos acumulados”*.

El señor Delegado del Ministerio Público, después de analizar las pruebas que obran en el proceso, manifestó que no es posible establecer incumplimiento alguno en cabeza del Distrito Capital, toda vez que las obligaciones que estaban a su cargo, especialmente, las de entregar la documentación, suministrar toda la información y los recursos necesarios para la práctica de pruebas y la de cancelar el valor pactado en el contrato se cumplieron a cabalidad.

Frente al pago del valor del contrato, dijo el señor Procurador que no existe argumento alguno que soporte la inconformidad que manifestó el demandante al respecto, ya que se encuentra probado que lo que se pactó como honorarios en razón del contrato No. 141 de 1997 le fue cancelado en su totalidad el 9 de diciembre de 1997.

Indicó también el señor Delegado del Ministerio Público que la interpretación que realizó el demandante respecto de la cláusula primera de contrato y del otrosí aclaratorio, en el sentido de señalar que los honorarios pactados suponían la atención de 200 procesos y que para cada uno de ellos se habría convenido el pago de \$2'000.000, era totalmente contraria a la realidad comercial, por cuanto, de conformidad con los términos pactados en los referidos documentos, era claro que el abogado se comprometió a *“actuar como apoderado judicial en representación del Distrito Capital para contestar las demandas correspondientes a doscientos (200) procesos administrativos”*, de conformidad con los poderes que se le otorgaran, y que en relación con dicha labor en la cláusula tercera del contrato se pactó que *“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”*.

En lo concerniente al otrosí del 10 de diciembre de 1997, manifestó el Ministerio Público que a través suyo lo que se hizo fue aclarar la cláusula primera del contrato en el sentido de precisar que *“en caso de que por cualquier circunstancia no fuere posible contestar alguna o algunas de las demandas conforme a los poderes otorgados, los honorarios*

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

recibidos se abonarán o acreditarían 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”, pero que no se modificó el objeto contractual ni su valor total, pues se mantuvo el número de proceso, limitando la actuación del contratista a la contestación de demandas según los poderes otorgados por el Distrito y a recibir por dichas actuaciones la suma pactada en la precitada cláusula tercera.

En cuanto a la revocatoria de los poderes, adujo la vista fiscal que tampoco es posible predicar un incumplimiento contractual por parte del Distrito Capital, en tanto que dicha decisión obedeció al vencimiento del plazo acordado por las partes, el cual fue aclarado mediante el otrosí del 10 de diciembre de 1997, para fijarlo en un término de 12 meses más.

Respecto de la pretensión subsidiaria de rompimiento del equilibrio económico del contrato, consideró el señor Procurador que carece de sustento probatorio y que, por tal motivo, no está llamada a prosperar.

En cuanto a la pretensión formulada por el Distrito Capital en contra del señor Juan Manuel Carreño Boshell, tendiente a obtener la liquidación del contrato 141 de 1997, conceptuó el Ministerio Público que está llamada a prosperar, por cuanto se produjo la terminación del negocio jurídico y a pesar de que la entidad territorial intentó adelantar el acto de manera bilateral con el contratista, las partes no pudieron llegar a acuerdo al respecto.

En ese sentido, señaló que está probado que al abogado Juan Manuel Carreño Boshell se le canceló de manera anticipada la totalidad del valor contrato, pero que éste no cumplió sino con una parte del objeto pactado, razón por la cual debe reintegrar el valor correspondiente a lo dejado de ejecutar.

Para efectos de realizar la liquidación, dijo el señor Delegado del Ministerio Público que se debe tener en cuenta que según la cláusula tercera del contrato, por cada contestación de demanda le correspondía percibir al abogado la suma de \$600.000, cantidad que se obtiene de dividir el valor total del contrato - \$120'000.000, entre el número de procesos asignados - 200 -.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Así mismo, indicó que, según lo probado en el proceso, el Distrito Capital le canceló al abogado de manera anticipada la totalidad del valor del contrato, esto es, \$120'000.000, y que de los 223 procesos que le fueron asignados, el contratista únicamente contestó 38, actuaciones que sumadas corresponden al valor de \$22'800.000, a partir de lo cual concluyó que el demandante debe reintegrar a la entidad la suma de \$97'200.000, debidamente actualizada²⁴.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La Sala es competente para conocer del asunto en razón del recurso de apelación interpuesto por el señor Juan Manuel Carreño Boshell en contra de la sentencia proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 17 de noviembre de 2004, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que la pretensión mayor se estimó en las demandas acumuladas en doscientos ochenta millones de pesos (\$280'000.000) por concepto de daño material, mientras que el monto exigido al momento de su presentación²⁵ para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de controversias contractuales tuviera vocación de doble instancia era de veintiséis millones trescientos noventa mil pesos (\$26.390.000). (Decreto 597 de 1988).

2. Ejercicio oportuno de la acción.

Para efectos de estudiar la caducidad de la acción contractual se establece preliminarmente lo siguiente: *i)* en la cláusula quinta del contrato No. 141 suscrito el 1 de diciembre de 1997, las partes acordaron el plazo del negocio jurídico en los siguientes términos: “*el tiempo necesario para la ejecución total del objeto estipulado*” y, *ii)* , posteriormente, el contrato No. 141 fue aclarado y modificado por otrosí de 10 de

²⁴ Folios 412 a 442 del cuaderno principal.

²⁵ Expediente 20002747: la demanda se presentó el 12 de diciembre de 2000. Expediente 20000088: La demanda se presentó el 15 de diciembre de 1999.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



diciembre de 1997, mediante el cual se convino adicionar la cláusula primera referida al objeto contractual, en cuanto a 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”²⁶.

En relación con el plazo previsto en el otrosí del 10 de diciembre de 1997 se tiene que las partes establecieron que el plazo del contrato se prorrogaría por doce (12) meses más, en el evento en que se le otorgaran al contratista poderes para procesos nuevos que sustituyeran los correspondientes a los casos de demandas que no se hubiesen podido contestar, lo cual, si bien es precisamente materia de controversia, será tomado preliminarmente para determinar el plazo de caducidad de la acción desde cuando se tiene constancia que ese hecho ocurrió, esto es, a partir del 27 de mayo de 1998, cuando le fueron entregados al abogado unos procesos para remplazar aquellos que habían sido rechazados por el Tribunal.

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. 141 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”.

²⁶ A pesar de que las partes indicaron que el plazo adicional de 12 meses que se pactó para atender los procesos que se asignaran al contratista en remplazo de aquellos que no pudieran contestarse correspondía a una prórroga automática del contrato, advierte la Sala que en estricto sentido dicho plazo no corresponde a una prórroga automática, por cuanto la estipulación en comento no implica en manera alguna que las partes hubieran pretendido que la vigencia del negocio jurídico se ampliara de manera indefinida en el tiempo y, por tal motivo, a pesar de la denominación que se le dio, la cláusula no resulta ilegal. En relación con la prórroga automática del contrato en vigencia de la Ley 80 de 1993 ver: Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Expediente 15239. Magistrado Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Igualmente, se tiene en cuenta que en el contrato No. 141 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.

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 cita²⁷.

Por lo anterior, el término de caducidad para impetrar la acción contractual en relación con el Contrato de Prestación de Servicios No. 141 de 1997 empezó a correr el 27 de noviembre 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 27 de mayo de 2001.

²⁷ 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).*

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Teniendo en cuenta que en este caso la demanda presentada por el Distrito Capital se radicó el 15 de diciembre de 1999 y la presentada por el señor Juan Manuel Carreño Boshell se radicó el 12 de diciembre de 2000, se verifica que ambas fueron oportunamente impetradas y, por lo tanto, no operó la caducidad de la acción contractual.

3. Las pruebas que obran en el proceso.

- Constancia sin fecha suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá acerca de disponibilidades presupuestales 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 (...)

Que en virtud del principio de transparencia consagrado en el artículo 24 numeral 1º Literal d) de la Ley 80 de 1993 se encomendará a los doctores (...) JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL (...) el desarrollo de los objetos contractuales, teniendo en cuenta sus hojas de vida, estudios realizados, experiencia en el campo del litigio y gran profesionalismo, razones por las cuales resulta conveniente para la Secretaría General, contratar directamente con ellos²⁸.

- Comunicación de 27 de octubre de 1997 suscrita por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, dirigida al señor Juan Manuel Carreño Boshell, que a la letra dice:

*“Doctor
JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL*

²⁸ Folio 102 del cuaderno de pruebas No. 1.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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 General²⁹.

- Contrato de "PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 141 CELEBRADO ENTRE EL DISTRITO CAPITAL - ALCALDIA MAYOR - SECRETARIA GENERAL Y JUAN MANUEL CARREÑO BOSSHEL", el 1 de diciembre de 1997, 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.

²⁹ Folio 12 del cuaderno de pruebas No. 1.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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 – Secretaria 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) meses³⁰.

- Póliza Única de Seguro Cumplimiento No. 391427 c, expedida por Latinoamericana de Seguros S.A., el 1 de diciembre de 1997, para garantizar “el cumplimiento del contrato No. 141 de 1997 referente a la prestación de servicios para actuar como apoderado judicial 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, según la cláusula primera del mencionado contrato³¹.”

- Documento contentivo del “OTROSI ACLARATORIO AL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 141 DEL 1 DE DICIEMBRE DE 1997, CELEBRADO ENTRE EL DISTRITO CAPITAL – ALCALDIA MAYOR – SECRETARÍA GENERAL Y JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL”, suscrito el 10 de diciembre de 1997, en el cual se convino adicionar la

³⁰ Folios 15 a 16 del cuaderno de pruebas No. 1.

³¹ Folio 17 del cuaderno de pruebas no. 1.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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”³².

- Certificado de modificación de Seguro de Cumplimiento expedido el 1 de abril de 1998, en relación con la extensión de la vigencia del seguro de cumplimiento que otorgó Latinoamericana de Seguros S.A., con tomador Juan Manuel Carreño Boshell y beneficiario Distrito Capital Alcaldía Mayor Secretaría General³³.
- 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 presentado por el doctor Juan Manuel Carreño Boshell³⁴.
- Informes presentados con anexo por el señor Juan Manuel Carreño Boshell al Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá los días 30 de marzo, 7 de abril, 29 de julio y 6 de noviembre de 1998, en relación con los procesos que le fueron asignados y oficios en los que el abogado menciona la presentación de informes en los días 30 de enero, 24 de abril, 10 de junio, pero que no tienen anexo³⁵.
- Oficio 3020-445 del 10 de marzo de 1998 dirigido al señor Juan Manuel Carreño Boshell por el Director de Asunto Judiciales de la alcaldía Mayor de Bogotá, por medio

³² Folio 18 del cuaderno de pruebas No. 1.

³³ Folio 34 del cuaderno de pruebas No. 1.

³⁴ Folio 94 del cuaderno de pruebas No. 1.

³⁵ Folios 19 , 22 a 23, 24 a 28, 29, 31, 36 a 39 y 42 a 45 del cuaderno de pruebas No. 1, respectivamente.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



del cual impartió las instrucciones para diligenciar los informes de los procesos judiciales³⁶.

- Oficios 3020 del 27 de marzo de 1998, 3020 del 10 de junio de 1998 y 3020 del 23 de julio de 1997, por medio de los cuales el Director de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá relacionó las demandas que fueron asignadas al doctor Carreño Boshell en reemplazo de las que habían sido asignadas con anterioridad, pero que fueron archivadas³⁷.

- Oficios 3020 del 13 de agosto de 1998 y 3020 del 10 de noviembre de 1998, por medio de los cuales el Director de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá se dirigió al abogado Carreño Boshell, para poner en su conocimiento unas demandas para el “control”, “contestación” y “finas pertinentes”³⁸.

- Comunicaciones de 9 y 18 de noviembre de 1998, por medio de las cuales el señor Juan Manuel Carreño Boshell solicitó al Director de Asuntos Judiciales y a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá que dieran cumplimiento al “segundo pago estipulado en el acto de fecha 27 de octubre de 1997”³⁹.

- Oficio No. 3020-2672 del 24 de noviembre de 1998, por medio del cual el Director de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá le solicitó al doctor Juan Manuel Carreño Boshell, que hiciera entrega de la carpeta contentiva del archivo de los todos los procesos que se encontraban a su cargo, con copia del traslado de la demanda, copia del poder, copia de los alegatos de conclusión, copia de la sentencia, copia de los recursos presentados y copia de auto de archivo si se hubiere presentado⁴⁰.

³⁶ Folio 20 del cuaderno de pruebas No. 1.

³⁷ Folios 30, 32 y 33 del cuaderno de pruebas No. 1.

³⁸ Folios 40 y 41 del cuaderno de pruebas No. 1.

³⁹ Folios 47 a 50 del cuaderno de pruebas No. 1.

⁴⁰ Folio 51 de cuaderno de pruebas No. 1.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

- Comunicación del 27 de noviembre de 1998, por medio de la cual el doctor Juan Manuel Carreño Boshell dijo atender la solicitud que le fue realizada por el Distrito Capital mediante oficio No. 3020-2672 del 24 de noviembre de 1998⁴¹.

- Petición presentada el 4 de diciembre de 1998 ante la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, entre otras personas, por el abogado Juan Manuel Carreño Boshell, solicitando el cumplimiento del acto administrativo contenida en comunicación del 27 de octubre de 1997⁴². La petición se reiteró mediante comunicación del 22 de diciembre de 1998⁴³.

- Oficios 3020- 3133 del 24 de diciembre de 1998 y 2-0535 del 8 de enero de 1999, por medio de los cuales se resolvió negativamente la petición presentada el por el doctor Juan Manuel Carreño Boshell y otros el 4 de diciembre de 1998⁴⁴.

- Oficio No. 3020 – 1660 radicado con fecha 3 de febrero de 1999 suscrito por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con destino al doctor Juan Manuel Carreño Boshell, 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”⁴⁵.

- Oficio No. 3020 – 4655 suscrito por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante el cual envió al doctor Juan Manuel Carreño

⁴¹ Folios 52 a 54 del cuaderno de pruebas No. 1.

⁴² Folios 55 a 57 del cuaderno de pruebas No. 1.

⁴³ Folio 58 del cuaderno de pruebas No. 1.

⁴⁴ Folios 59 a 71 y 72 del cuaderno de pruebas No. 1.

⁴⁵ Folio 73 del cuaderno de pruebas No. 1.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Boshell, el proyecto de Acta de Liquidación del Contrato No 141 y le solicitó firmarla o devolverla en un plazo de 3 días con las observaciones correspondientes⁴⁶.

- Proyecto de acta de liquidación del Contrato No. 141 de 1997, en la cual se presentó el siguiente estado financiero:

1. VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$120'000,000
2. VALOR EJECUTADO	\$29'400.000
3. VALOR PAGADO	\$120'000,000
4. SALDO A FAVOR DE LA SECRETARIA GENERAL (1 – 2)	\$93'600.000 ⁴⁷

“Vencido el término de ejecución sólo contestó 141 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, demandas y atendió durante 1998, 141 procesos para un total de 141 actuaciones.”

- Comunicación radicada el 28 de julio de 1999, dirigida por el doctor Juan Manuel Carreño Boshell 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 considerar que la misma contiene errores de hecho y de derecho⁴⁸.

- Hoja de vida en formato de la Función Pública con los anexos correspondientes, suscrita por el abogado Juan Manuel Carreño Boshell⁴⁹.

- Documento denominado *“Informe del 17 de septiembre de 1999”*, en relación con el contrato No. 141 de 1997⁵⁰.

⁴⁶ Folio 74 del cuaderno de pruebas No. 1.

⁴⁷ La resta correcta arroja el resultado de \$90'600.000, la cual corresponde a la diferencia entre el valor del contrato y el monto ejecutado.

⁴⁸ Folios 79 a 89 del cuaderno de pruebas No. 1.

⁴⁹ Folios 103 a 116 de cuaderno de pruebas No. 1.

⁵⁰ Folios 13 a 18 del cuaderno de pruebas No. 2.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



3.3. Valor probatorio de las copias simples.

En cuanto al valor probatorio de los documentos aportados en copia simple, la Corporación en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013 zanjó el tema y expuso lo que se transcribe a continuación⁵¹:

“En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.

Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas...

En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.)”.

De conformidad con la cita jurisprudencial que viene de verse y en aplicación de los principios de lealtad procesal y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, es claro entonces que la prueba documental aportada en copia simple que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad tiene plena eficacia demostrativa y, por tal razón, será tenida en cuenta para resolver el caso puesto a consideración de la Sala.

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

⁵¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 21 de agosto de 2013, proferida dentro del proceso radicado bajo el número interno 25022.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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, según se infiere del oficio No. 3020 – 1660 radicado con fecha 3 de febrero de 1999, dichos mandatos efectivamente le fueron conferidos al señor Juan Manuel Carreño Boshell, vale la pena observar *prima facie* que puede existir concurrencia del contrato de prestación de servicios previsto en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993⁵², con el contrato de mandato establecido en el artículo 2142 del Código Civil⁵³ y el acto de apoderamiento referido para efectos de su terminación en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil⁵⁴, además de que se tiene presente 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 cobrada⁵⁵, así como el derecho a la revocatoria del

⁵² **“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.”

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.”

⁵⁵ 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

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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 judicial⁵⁶ 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 ponencia de los consejeros Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos:⁵⁷

“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

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.

(...)”

⁵⁶ 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).

⁵⁷ 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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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.

(...)

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.

(...)”.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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 partes⁵⁸, 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 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

⁵⁸ 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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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.” (Destaca la Sala).

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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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 pertinentes⁵⁹:

“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 1993⁶⁰. 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 administrativas⁶¹.

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

⁵⁹ 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–.

⁶⁰ 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.

⁶¹ *Ibidem*.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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"⁶². 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"⁶³.

"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 mismas"⁶⁴.

(...)

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"⁶⁵.

⁶² Corte Constitucional, sentencia C – 094 de 2003; Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

⁶³ 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.

⁶⁴ Nota original de la sentencia citada: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. En: <http://buscon.rae.es/drael/>

⁶⁵ 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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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 obligaciones se relacionen con la administración y/o el funcionamiento de la entidad’⁶⁶.

Siguiendo los planteamientos de la Corte Constitucional⁶⁷, 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 comercial demanden de una permanencia

⁶⁶ 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).

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 1997; Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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 1993⁶⁸.

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 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 estatal⁶⁹.

⁶⁸ 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.”

⁶⁹ 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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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.

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 comercial —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 mandato⁷⁰, de arrendamiento de servicios inmatrimoniales⁷¹ o de confección de obra material⁷²—, como de la atribución de terminar anticipadamente el respectivo contrato estatal originada —en los casos en los cuales ello resulta jurídicamente viable⁷³— 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.⁷⁴

(...)

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:

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.

⁷⁰ Código Civil, artículo 2189 y artículo 1279 C. de Co.

⁷¹ Código Civil, artículo 2066.

⁷² Código Civil, artículo 2056.

⁷³ 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.

⁷⁴ Las negrillas no son del texto.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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 liquidación⁷⁵ 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 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

⁷⁵ 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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

'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'.⁷⁶

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

⁷⁶ 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–.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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.

6. El caso concreto.

6.1. Las pretensiones de incumplimiento y resarcitorias consecuenciales solicitadas por el señor Juan Manuel Carreño Boshell. - Expediente No. 20002747

.-

Según lo que se desprende de la demanda, así como del recurso de apelación, son dos los motivos con fundamento en los cuales el señor Juan Manuel Carreño Boshell pretende que se declare el incumplimiento del contrato 141 de 1997 por parte del Distrito Capital, uno, consistente en la presunta terminación anticipada que del negocio jurídico habría realizado la Administración Distrital con fundamento en el vencimiento del plazo pactado, lo cual, a juicio del actor, al momento en que se revocaron los poderes que le fueron conferidos no había ocurrido y, el otro, consistente en el no pago del valor total pactado en el contrato por la atención de cada uno de los procesos que le fueron asignados.

Para efectos de resolver los motivos de la apelación, la Sala se permite hacer las siguientes consideraciones:

- 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
JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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".*

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;

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

- 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, claramente se observa que la comunicación de octubre 27 de 1997 constituyó un acto administrativo de carácter contractual, en tanto proviene de la Autoridad competente⁷⁷ y tuvo por objeto comunicarle al destinatario su decisión de 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.

⁷⁷ 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 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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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.

- La naturaleza y alcance del contrato No. 141 de 1997.

Dado que, según lo ha expresado el señor Juan Manuel Carreño Boshell, la duración del contrato estaba determinada por el alcance de las obligaciones que asumió en virtud suya, las cuales, aseveró, no se circunscribieron únicamente a la contestación de la demanda, la Sala procede a analizar dicho aspecto, así:

Mediante el contrato No. 141 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 tanto, el alcance de la gestión se habrían de definir mediante el contenido de los respectivos poderes.

En relación con este asunto, encuentra la Sala establecido que en virtud del contrato No. 141 de 1997, el Distrito Capital le confirió al abogado Juan Manuel Carreño Boshell unos poderes, toda vez que así se desprende del contenido del oficio No. 3020 – 1660 del 3 de febrero de 1999, por medio del cual se le comunicó que tales mandatos habían sido revocados.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

No obstante lo anterior, en el expediente no obra ninguno de los mandatos que le fueron conferidos al abogado demandante⁷⁸ y, por ese motivo, no es posible determinar su contenido y alcance en concordancia con lo pactado en el contrato de prestación de servicios No. 141 de 1997, razón por la cual para fijar la labor que le fue encomendada, la Sala tendrá que estarse a lo pactado en la cláusula primera de este negocio jurídico.

En ese contexto, con base en lo estipulado por las partes en la mencionada cláusula, por medio de la cual se definió el objeto del negocio jurídico, forzoso es concluir que a través suyo se contrataron los servicios profesionales del señor Juan Manuel Carreño Boshell únicamente para que actuara como apoderado judicial en representación del Distrito Capital para contestar las demandas correspondientes a doscientos procesos contencioso administrativos.

⁷⁸ Una vez revisado el expediente, observa la Sala que con la demanda el señor Juan Manuel Carreño Boshell solicitó que se oficiara al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que allegara copia auténtica de los procesos que relacionó en el libelo. Mediante proveído del 5 de junio de 2001, el *a quo* ordenó librar oficio a la Secretaría del Tribunal para que certificara acerca del estado actual de los procesos señalados por el demandante, así como para que certificara su actuación dentro de los mismos. Posteriormente, mediante memorial del 2 de octubre de 2001, el demandante insistió en que se practique la prueba; sin embargo, la solicitud le fue negada mediante proveído del 30 de octubre de esa misma anualidad por considerarla extemporánea, decisión en contra de la cual se interpuso recurso de reposición y, posteriormente, de súplica, el cual fue resuelto favorablemente.

El 31 de julio de 2002, el *a quo* ordenó que se librara oficio a la Secretaría de la Sección Segunda del Tribunal para que se remitieran los expedientes solicitados por el señor Juan Manuel Carreño Boshell, oficio que se expidió el 9 de agosto de esa misma anualidad. A través de oficio No. 2002-207, la Secretaría de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca informó que la petición había sido remitida a la Jefe de Archivo Central de los Tribunales, toda vez que los procesos se encontraban bajo su custodia.

El 29 de agosto de 2002, a petición de la parte interesada, la Jefe de Archivo Central de los Tribunales expidió una certificación, según la cual, para esa fecha, aún se encontraban en trámite la expedición de las copias de los expedientes solicitados.

El 3 de septiembre de 2002, el señor Juan Manuel Boshell solicitó que se prorrogara el término fijado para que se allegaran las copias de los expedientes, en razón a que sólo hasta el 27 de mayo la petición fue remitida a la Jefe de Archivo Central de Tribunales.

El 19 de mayo de 2003 el señor Juan Manuel Carreño Boshell, solicitó al Tribunal que se ordene a la Jefe de Archivo Central de los Tribunales, que enviara a manera de préstamo los expedientes solicitados, toda vez que según certificación expedida por esa funcionaria el 5 de mayo de 2003, debido a fallas en la base de datos la búsqueda de los expedientes se estaba realizando de manera manual y, además, se había prolongado la expedición de las copias de los procesos. subsidiariamente, pidió que se suspendiera el proceso por un término de 6 meses, "*en razón de la fuerza mayor expresada por la jefe de archivo*". Mediante auto del 5 de junio de 2003 se negó la petición.

Mediante auto del 13 de mayo de 2004 se declaró cerrado el periodo probatorio y se ordenó traslado a las partes para alegar de conclusión, sin que la copia de los expedientes solicitados hubieran sido allegadas al proceso.

Al presentar alegatos de conclusión en la primera instancia, el señor Juan Manuel Carreño Boshell solicitó que se declarara de oficio la prueba, sin embargo no se accedió a esta petición.

Con posterioridad y, a pesar de que el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo preveía la posibilidad de solicitar pruebas en segunda instancia, según los supuestos descritos en esa misma norma, la parte no hizo uso de esta herramienta procesal.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Ahora bien, se tiene que mediante otrosí del 10 de diciembre de 1997, las partes adicionaron un parágrafo a la mencionada cláusula primera del contrato 141 de 1997, cuyo contenido es del siguiente tenor:

*“**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 contestación de 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 respectivos con sus respectivas actuaciones”.*

Como se observa, a través del citado otrosí, las partes no modificaron ni ampliaron el objeto del contrato 141 de 1997; puesto que lo que hicieron fue establecer un mecanismo de compensación que se aplicaría en relación con el valor total del contrato en aquellos casos en los cuales éste no pudiera ejecutarse, es decir, no pudieran contestarse las doscientas demandas.

- La terminación del contrato.

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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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.

Precisado lo anterior, procede la Sala a estudiar la terminación del contrato estatal, para ello se tendrá en cuenta que, tal como se ha enunciado, en relación con la justa causa para la terminación del contrato No. 141 de 1997 y el mandato convenido entre las partes para el apoderamiento judicial, se predicen las causales 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. (...).*

Ahora bien, en relación con el término de duración del contrato No. 141 de 1997, la Sala observa que se pactaron dos plazos, 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**” (Destaca la Sala).*

De conformidad con lo que se expresó con anterioridad en relación con el objeto contractual, en principio, este término de duración debería entenderse referido al momento en que se contestaran las doscientas demandas contencioso administrativas que debían ser asignadas al abogado Juan Manuel Carreño Boshell; sin embargo, como quiera que, según se desprende de las pruebas que obran en el proceso, varios asuntos no pudieron ser contestados, tal y como se previó en el otrosí del 10 de diciembre de 1997, debe entenderse que el objeto del contrato y, por tanto, su plazo se

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTÁ
Referencia: Acción Contractual



agotarían, bien cuando se hubieran contestado las demandas en su totalidad, o cuando contestadas algunas, en relación con las demás se hubiera establecido que el contrato no se podía ejecutar.

No obstante lo anterior, la Sala carece de los elementos de juicio necesarios que le permitan determinar, según lo que viene de analizarse, la fecha en la que el objeto del contrato se hubiera agotado y, por tanto, la fecha en la cual el plazo para ejecutarlo hubiera también fenecido. En todo caso, dado que no es posible establecer con exactitud la fecha en que se revocaron los poderes, tampoco es posible determinar que al momento en que ese hecho tuvo lugar, el contrato aún hubiera estado vigente.

En relación con este aspecto, debe advertirse que el único documento que hace alusión a la revocatoria de los poderes es el oficio No. 3020 – 1660 radicado con fecha 3 de febrero de 1999, por medio del cual se informó al señor Juan Manuel Carreño Boshell acerca de su revocatoria; pero no de la fecha en que este acto tuvo lugar.

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 aclaratorio.

En lo que a los procesos nuevos concierne, se tiene que mediante comunicaciones del 27 de mayo, del 10 de junio y del 23 de julio de 1998, el Director de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, “*en cumplimiento del otrosí suscrito en el mes de diciembre*” entregó al señor Juan Manuel Carreño Boshell 16 demandas con el fin de remplazar las que habían sido archivadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, hechos a partir de los cuales es posible concluir que se cumplió la condición pactada por las partes en relación con los eventos en que no pudieran contestarse las doscientas demandas inicialmente asignadas y, por ese motivo, respecto de los procesos que las remplazaron el plazo del contrato se amplió en 12 meses.

Ahora bien, dado que la ampliación del plazo, según lo estipulado por las partes, se daría siempre que se cumpliera la condición pactada, esto es, que no pudieran

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

contestarse algunas de las doscientas demandas asignadas, y que dicha ampliación únicamente aplica para los nuevos procesos; para efectos de establecer el momento a partir del cual empezó a correr la ampliación del término, la Sala tendrá en cuenta la primera fecha en la que se tiene prueba de la entrega al contratista de unas demandas para remplazar aquellas que fueron archivadas por el Tribunal, de donde emerge que el plazo del contrato, en relación con estos nuevos procesos, inició el 27 de mayo de 1998 y venció el 27 de mayo de 1999.

En ese orden de ideas, si bien no se conoce con certeza la fecha en la cual fueron revocados los poderes, lo cierto es que para cuando se le comunicó al demandante acerca de esa decisión, esto es 3 de febrero de 1999, el contrato en relación con los nuevos procesos aún se encontraba vigente y, por ese motivo, concluye la Sala que en relación con éstos sí se presentó una terminación sin justa causa del mandato, pues, según lo dicho por el Distrito Capital en la comunicación No. 3020 – 1660, la revocatoria de los poderes habría obedecido al vencimiento del contrato de prestación de servicios No. 141 de 1997.

- La falta de pago del saldo del valor total pactado en el contrato.

Al analizar el contenido de la comunicación del 27 de octubre de 1997, se dijo que en materia de honorarios el Distrito Capital los estipuló en la suma total de \$2'000.000, por cada proceso, siempre que la representación judicial se adelantara por todo el trámite, sin incluir recursos extraordinarios. Igualmente, se indicó que la contratación se realizaría por etapas, siendo la primera la correspondiente a la contestación de las demandas, la cual se concretó en el contrato No. 141 de 1997, por cuyo desarrollo se previó el pago de \$600.000, por cada contestación.

Así mismo, en relación con los honorarios pactados como contraprestación a los servicios que iría a prestar el señor Juan Manuel Carreño Boshell a la entidad, el Distrito Capital señaló en la comunicación del 27 de octubre de 1997, que en caso de que los procesos se llevaran hasta la culminación en primera o segunda instancia, el pago de *“las sumas recibidas por la atención de cada una de las etapas, se abonarán al valor total de los*

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

honorarios señalados anteriormente”, esto es, a los \$2’000.0000 pactados como honorarios totales por cada asunto.

Igualmente, las partes acordaron en el otrosí del 10 de diciembre de 1997, en concordancia con lo dicho por la entidad en la comunicación del 27 de octubre de ese mismo año, que en relación con las demandas que no se hubieran podido contestar, el pago de los \$600.000 se abonaría al contratista *“por la atención de igual número de procesos durante 1998, o contestación de demandas de procesos nuevos para lo cual se otorgarán los respetivos poderes”.*

Ahora bien, se encuentra probado que, por razones que no son materia de esta controversia, el Distrito Capital de Bogotá le pagó al contratista Juan Manuel Carreño Boshell el valor total del contrato No. 141 de 1997, esto es, la suma de \$120’000.000, según lo manifestó el propio abogado en su demanda, se relacionó en el proyecto de acta de liquidación y lo afirmó el Distrito Capital en sus alegatos de conclusión.

Así entonces, según lo acordado por las partes, debe entenderse que los \$120’000.000 que efectivamente le fueron pagados al abogado contratista, a razón de \$600.000 por cada contestación de demanda, sólo se habrían causado si éste hubiera contestado las doscientas demandas que inicialmente le fueron asignadas, o, en caso de que por algún motivo no hubiese podido adelantar ese acto procesal en relación con algunas de ellas, si hubiera atendido un número igual de procesos nuevos, o si hubiese contestado unas nuevas demandas.

En relación con el valor restante del total de los honorarios que la entidad fijó en la comunicación del 27 de octubre de 1997 por cada proceso, esto es, la suma de \$1’200.000 por cada proceso, o la suma de \$280’000.000, por los doscientos procesos, según el mencionado acto administrativo, éstos sólo se habrían causado en caso de que el contratista hubiera llevado hasta primera o segunda instancia cada uno de los procesos que le fueron asignados.

Revisado en su integridad el expediente, no encuentra la Sala prueba alguna que permita establecer cuáles fueron las actuaciones que desarrolló el demandante en

Radicación: 250002326000 20000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



relación con cada uno de los procesos que le fueron encomendados y, por tal razón, no es posible determinar si se causaron o no, los honorarios por cuya falta de pago reclama que se declare el incumplimiento del Distrito Capital.

En efecto, como ya se había señalado, en el proceso no obra copia de ninguno de los procesos que habría tenido a su cargo el abogado contratista, y en relación con los informes que obran en el expediente, tanto los presentados por él, como el supuestamente elaborado por el interventor del contrato, la Sala debe decir que no pueden ser tenidos en cuenta en este proceso, por cuanto, como se pasa a explicar a continuación, los datos en ellos consignados carecen de todo soporte que permita establecer la veracidad de su contenido.

Se tiene probado en el proceso que el señor Juan Manuel Carreño Boshell presentó ante el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá unos informes relacionados con los procesos que le fueron asignados los días 30 de enero, 30 de marzo, 7 de abril, 24 de abril, 10 de junio, 29 de julio y 6 de noviembre de 1998; no obstante ello, a pesar de que lo convenido en el contrato se lo imponía⁷⁹, dichos informes no fueron acompañados del soporte físico de las actuaciones, sino que se rindieron meramente con base en la información que él mismo suministraba, motivo éste también por el cual el informe supuestamente elaborado por el interventor del contrato, tampoco puede ser tenido en cuenta, pues, según lo dicho por la propia entidad en oficio 3020-3133 del 24 de diciembre de 1998, ante la falta de soporte físico de las actuaciones del señor Juan Manuel Carreño Boshell, el Distrito Capital se encontraba sujeto a los informes presentados por él.

En lo que a este punto concierne, considera la Sala pertinente advertir que si bien en comunicación del 27 de noviembre de 1998, el señor Juan Manuel Carreño Boshell manifestó atender la solicitud que el Distrito Capital le realizó mediante oficio No. 3020-2672 del 24 de noviembre de 1998, con la entrega de 51 carpetas contentivas de los archivos de los procesos que se encontraban a su cargo, con copia de las actuaciones

⁷⁹ Cláusula segunda de contrato: "SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES: A) DEL CONTRATISTA (...) 2) Presentar copia de las contestaciones de cada una de las demandas asignadas a la Oficina de Asunto Judiciales y/o Secretaría General".

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

que se habrían surtido en cada uno de ellos, a la vez que informó que respecto de otros procesos no envió carpeta por cuanto no se había llevado a cabo la fijación en lista, lo cierto es que en relación con los informes presentados por el contratista los días 30 de marzo, 7 de abril y 29 de julio de 1998, al estudiar su contenido se encuentra que si bien es posible establecer el estado de los procesos para las fechas en que fueron rendidos, no es posible determinar qué actuaciones desarrolló el doctor Juan Manuel Carreño Boshell en cada uno de ellos, mientras que, en relación con el último de los presentados, esto es el de 6 de noviembre de 1998, la información en él contenida resulta incoherente con la manifestación realizada por su mismo autor en este proceso, en el sentido de indicar que contestó 44 demandas, cuando en el informe, el cual, según lo que obra en el proceso, fue el último presentado, indicó que sólo se habían contestado 38 demandas.

Adicionalmente, en lo que respecta al informe supuestamente elaborado por el interventor del contrato, debe señalarse que, además de que al decir del Distrito Capital en el oficio 3020-3133 del 24 de diciembre de 1998, los datos consignados en éste se habrían tomado de los informes presentados por el contratista, con cuyo contenido tampoco coincide, dicho documento no tiene firmas, circunstancia que impide a la Sala determinar quién lo realizó, de ahí que a partir de su contenido no sea posible establecer cómo y en qué medida se ejecutó el contrato No. 141 de 1997, lo mismo que ocurre en relación con el proyecto de acta de liquidación del contrato, cuyo contenido, por lo tanto, tampoco puede ser considerado para determinar la verdadera ejecución del contrato.

En consecuencia, como quiera que no es posible establecer qué actuaciones desarrolló el abogado Juan Manuel Carreño Boshell en virtud del contrato 141 de 1997, tampoco es posible determinar que la entidad le adeudara monto alguno en razón de ellas.

6. Los perjuicios reclamados.

Dado que en precedencia se estableció que el Distrito Capital terminó sin justa causa el contrato de prestación de servicios No. 141 de 1997, en relación con los procesos que le fueron asignados al abogado Juan Manuel Carreño Boshell con el objeto de

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



reemplazar aquellas demandas que habían sido rechazadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; para establecer si por esta circunstancia el demandante tiene derecho a obtener alguna indemnización, la Sala procede a realizar el siguiente estudio:

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, respecto del cual no obra prueba que se hubiera adelantado y por ello se encuentra como viable la acción contractual que se ventila en este proceso.

Vale la pena también advertir 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, razón por la cual no es posible aceptar, como lo pretendió el señor Juan Manuel Carreño Boshell, que la entidad estuviera en la obligación de mantener los mandatos que le fueron conferidos hasta que culminaran cada uno de los procesos que se le asignaron.

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 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

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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 párrafo de la cláusula segunda del contrato No. 141, 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, de conformidad con las razones expuestas en el acápite que viene de analizarse, las cuales, por ser pertinentes, se permite la Sala tener por reproducidas en este aparte de la providencia, debe decirse que no existe prueba en el proceso acerca de que la entidad le adeudara cantidad alguna al señor Juan Manuel Carreño Boshell en relación con las actuaciones que habría desarrollado en virtud del contrato No. 141 de 1997.

- iii)** Acerca de los perjuicios, la Sala debe advertir que el mandatario privado sin justa causa 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.

Dado que no se probó que el demandante hubiera sufrido perjuicio alguno en razón de la revocatoria de los poderes que le habían sido conferidos, la Sala deberá también negar esta pretensión.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



En todo caso, se considera oportuno advertir que, según se infiere de algunos documentos obrantes en el proceso, así como de lo manifestado por las partes, existieron varios asuntos en los cuales la litis no llegó a trabarse por causas ajenas al Distrito Capital, tales como fallas de las demandas o eventos de inactividad de los demandantes. En relación con estos procesos debe decirse que al no haber existido proceso judicial ni lugar a la gestión de representación judicial, 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, 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.

Igualmente, cabe precisar que, según lo expuesto con anterioridad, lo que se pudo establecer en este proceso fue que el abogado se vio privado injustamente de la continuidad del mandato únicamente en relación con los procesos que le fueron asignados para remplazar aquellas demandas que por algunas razones no pudieron ser contestadas, razón por la cual, inclusive en caso de que llegara a considerarse que el abogado hubiera ejercido alguna actuación en relación con estos asuntos, lo cierto es que, según lo pactado por las partes en el otrosí del 10 de diciembre de 1997, con tales actuaciones se habría compensado el valor pagado por contestaciones que no tuvieron lugar.

Mientras que, en relación con las doscientas demandas inicialmente asignadas no fue posible establecer el incumplimiento del Distrito por revocatoria de los poderes, pues, como se vio, no fue posible determinar si para cuando ello ocurrió el contrato aún se encontraba vigente.

El análisis que antecede resulta suficiente para concluir que el señor Juan Manuel Carreño Boshell no cumplió con la carga procesal de probar los soportes fácticos 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.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Finalmente, acerca del rompimiento del equilibrio económico del contrato cuyo restablecimiento fue solicitado en las pretensiones subsidiarias, también deberá negarse su reconocimiento, toda vez que no se demostró que este supuesto hubiere tenido lugar, pues el señor Juan Manuel Carreño Boshell no logró demostrar qué actividades desarrolló en virtud del contrato, ni mucho menos el aumento de la carga obligacional y, además, no se alegó hecho alguno sobreviniente que hubiere dado lugar a una mayor actividad que la usualmente prevista para los procesos asignados.

6.2. La liquidación del contrato pretendida por el Distrito Capital. - Expediente No. 20000088 -.

El señor Juan Manuel Carreño Boshell apeló también la decisión del *a quo* en relación con la liquidación adoptada en primera instancia al resolver las pretensiones formuladas por el Distrito Capital en el proceso No. 20000088, con fundamento, entre otras razones que ya quedaron absueltas en los acápites anteriores, en que el Tribunal violó su derecho a la igualdad, toda vez que valoró el informe presuntamente elaborado por el Distrito Capital y no los informes presentados por él, a pesar de que fueron la base para la construcción del primero de los señalados.

Valga señalar que la liquidación de un contrato estatal, según lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, en su texto vigente para la época de celebración del contrato de prestación de servicios No. 141 y el artículo 44, numeral 10, literal d) de la ley 446 de 1998, sustitutivo del 136 del Código Contencioso Administrativo⁸⁰, puede llevarse a cabo de manera bilateral entre las partes del contrato, unilateralmente por parte de la entidad contratante o, en caso de incumplimiento de la obligación de liquidar, el interesado, dentro del plazo legal previsto para ello, podrá acudir a la

⁸⁰ "(...) 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; (...)*". (Resalta la Sala).

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de la acción de controversias contractuales para obtener la liquidación judicial del mismo.

Ahora, debe tenerse en cuenta que la liquidación constituye un balance final o ajuste de cuentas definitivo entre la Administración contratante y el particular contratista, con miras a finiquitar la relación jurídica obligacional; es el procedimiento a través del cual las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, con el fin de saldar las respectivas cuentas, todo lo cual, como es apenas obvio, supone que dicho trámite únicamente proceda con posterioridad a la terminación del contrato.

En ese sentido, es claro entonces que la liquidación contendrá las cuentas, los ajustes y reconocimientos que se encuentren directamente relacionadas con el contrato que se pretende liquidar, de ahí que únicamente las actuaciones del contratista que se lleven a cabo dentro del marco de la ejecución del contrato estatal debidamente perfeccionado se podrán entender como parte de la ejecución del objeto contractual y por ende el acta de liquidación del mismo sólo podrá consignar las pretensiones que emanen directamente del contrato.

Si bien se tiene establecido que las partes de la referencia celebraron el contrato de prestación de servicios No. 141 y, como consecuencia de ello, contrajeron unas obligaciones contractuales, se observa que el material probatorio obrante en el proceso es escaso, al punto de que no existen elementos probatorios que demuestren con certeza, como se expresó con precedencia, en qué medida y de qué manera se habrían cumplido las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de determinar si las partes se encuentran a paz y salvo por concepto relacionado con la ejecución del contrato.

Nótese que no hay prueba de los poderes otorgados al contratista por el Distrito Capital de Bogotá ni de los procesos en los cuales actuó como apoderado judicial de dicha entidad y menos aún de las actividades que desplegó el abogado en la ejecución del contrato.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



Al respecto, debe decirse que al revisar el contenido de la providencia apelada se observa que la liquidación del contrato No. 141 de 1997 se realizó con base en el proyecto de acta de liquidación que había sido elaborado por el Distrito Capital y con base en el informe que supuestamente habría sido elaborado por el interventor del contrato, documentos estos que, por las razones expresadas al estudiar la pretensión de incumplimiento incoada por el señor Juan Manuel Carreño Boshell en relación con la supuesta falta de pago del valor total del contrato, las cuales se permite la Sala tener por reproducidas en este aparte de la sentencia por ser pertinentes para resolver este punto de la apelación, no podían ser tenidos en cuenta para determinar cómo y en qué medida se ejecutó el contrato No. 141, aspecto esencial para poder efectuar la liquidación judicial del mismo.

En ese contexto, comoquiera que no existen elementos probatorios que permitan determinar el estado de las prestaciones, como tampoco los conceptos y las cuantías que se adeudan entre sí las partes, en relación directa con el contrato que entre ellas se celebró, no será posible para la Sala liquidar por vía judicial el referido contrato, en tanto que no hay manera de verificar si las partes cumplieron, o no, las obligaciones derivadas del contrato No. 141 y en qué medida lo hicieron.

Así pues, dado que del escaso material probatorio que reposa en el expediente no fue posible establecer el cumplimiento, o no, de las obligaciones que contrajeron las partes en virtud de aquél y, en ese sentido, no se cuenta con la información necesaria para poder elaborar la liquidación del mencionado contrato, se procederá a revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se negará la súplica de la demanda presentada por el Distrito Capital, pues, al igual que su contraparte, 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...*”.

7. No hay lugar a condena en costas.

Radicación: 250002326000 200000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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

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

FALLA:

REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 17 de noviembre de 2004, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de esta providencia y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR 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. 141 de 1997, en la medida en que revocó sin justa causa los poderes otorgados al doctor Juan Manuel Carreño Boshell, únicamente en relación con los procesos que le fueron asignados para remplazar las demandas respecto de las cuales no fue posible presentar contestación, de acuerdo con las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de las demandas acumuladas.

TERCERO: Sin condena en costas.

Radicación: 250002326000 20000088 01
Actor: JUAN MANUEL CARREÑO BOSHELL
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA
Referencia: Acción Contractual



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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA