

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS - Contratos celebrados por éstos son de competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa / JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - Conoce de los contratos celebrados por los Establecimientos Públicos. Fondo Nacional de Caminos Vecinales / COMPETENCIA - La Jurisdicción Contencioso Administrativa conoce de los contratos celebrados por Establecimientos Públicos

Una de las partes de esta controversia es el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el cual, según el artículo 21 del Decreto 1650 de 1960, es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que, además de contar con personería jurídica, goza de autonomía administrativa y patrimonio propio. (...) De acuerdo con el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, los establecimientos públicos se consideran entidades estatales. Así mismo, el artículo 32 de la citada Ley prescribe que los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere dicho estatuto, ya sea que se encuentren "previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad", así como los que a título enunciativo allí se establecen, se tendrán como "contratos estatales". Bajo esta perspectiva, observando que la presente controversia se originó en un contrato suscrito por el Fondo de Caminos Vecinales, se concluye que su conocimiento corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo y de acuerdo con el artículo 129 del C.C.A., al Consejo de Estado en esta instancia.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1650 DE 1960 - ARTICULO 21 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 2 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 32 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 129

ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Contrato de compraventa de vehículo automotor / CONTRATO DE COMPRAVENTA - Definición / CONTRATO DE COMPRAVENTA - Características / CONTRATO DE COMPRAVENTA DE VEHICULO AUTOMOTOR - Incumplimiento contractual por falta de entrega material / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Contrato de compraventa de vehículo automotor: Incumplimiento contractual por falta de entrega material / TERMINACION CONTRACTUAL DE MUTUO ACUERDO - Contrato de compraventa. Obligación de devolución de valor pagado

En efecto, la compraventa es un contrato por el cual las partes se obligan recíprocamente; en él las obligaciones del vendedor se reducen a la entrega o tradición de la cosa vendida y a su saneamiento y las de comprador a pagar el precio del bien objeto del contrato. De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que son características del contrato de compraventa su bilateralidad, (...) onerosidad, (...) y finalmente, se caracteriza por ser de ejecución instantánea (...) En cuanto a vehículos automotores se refiere (...) que, si bien es cierto el contrato de compraventa de automotores no requiere de formalidad (...) la tradición del correspondiente derecho real de dominio se hace necesario el cumplimiento de la formalidad de la inscripción del negocio jurídico en el respectivo registro (...) Ahora bien, en cuanto a los compromisos asumidos por la entidad demandada en el contrato, observa la Sala que ésta tenía la obligación de realizar la entrega material del vehículo una vez la parte demandante acreditara el pago total del bien y del impuesto de aduanas, no obstante, a pesar de que la demandante, como ya se vio, acreditó ante la propia entidad los respectivos pagos, la demandada no cumplió con la obligación de entregar el bien en el momento en el cual se le puso en conocimiento el pago, prueba de lo cual es que, mediante la comunicación en

mención, el Director se limitó a proponerle a la ahora demandante la terminación del contrato por mutuo acuerdo y, en consecuencia, el reintegro de lo que había cancelado por el valor del vehículo.

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 1849

CADUCIDAD - Acción de Controversias Contractuales. Término para interponer la acción / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Caducidad

La acción contractual debía interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento. (...) en providencias anteriores la forma de computar el plazo para el ejercicio de la acción contractual; en tal sentido ha sido reiterada la jurisprudencia al señalar que todas las acciones que a bien tenga promover el contratista con ocasión de la ejecución del contrato, debe formularlas a más tardar dentro de los dos años siguientes a su terminación o a su liquidación, si ésta era necesaria, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad de la acción.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 NUMERAL 10

NOTA DE RELATORIA: Sobre el particular ver sentencias de 15 de octubre de 1999, exp. 10929; 13 de julio de 2000, exp. 12513; 1 de agosto de 2000, exp. 11816; 30 de agosto de 2000, exp. 16256; 22 de febrero de 2001, exp. 13682; 16 de septiembre de 2004, exp. 19113; 22 de junio de 1995, exp. 9965, y el auto de 8 de junio de 1995, exp. 10634

FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA - No se identificó a la Nación como entidad demandada

Respecto de la primera de las excepciones propuestas por la parte demandada en la contestación, consistente en que no se incluyó a La Nación como demandada en el asunto de la referencia, es del caso reiterar que el Fondo de Caminos Vecinales, (...) es un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. En ese contexto, observa la Sala que en el caso concreto, no hay lugar a discusión sobre la legitimación por pasiva.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1650 DE 1960

INEPTITUD DE LA DEMANDA - Excepción de indebida acumulación de pretensiones / DEMANDA - Ineptitud por indebida acumulación de pretensiones

La ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones que, (...) se configuró al solicitar en el acápite de “declaraciones y condenas” de la demanda, “el pago de autoliquidación de impuestos y aranceles de importación” que canceló a la DIAN, sea lo primero decir que la parte actora pidió que se condene a la entidad demandada a pagar por concepto de perjuicios materiales, entre otras, la suma de \$976.475 correspondiente al pago que efectuó a la DIAN por impuestos y aranceles de importación del vehículo objeto del contrato.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 145 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 82

FALTA DE ESTIMACION DE LA CUANTIA - Excepción. Ineptitud de la demanda / DEMANDA - Ineptitud por falta de estimación de la cuantía

En cuanto a la excepción de inepta demanda por la falta de estimación razonada de la cuantía, es del caso señalar que, revisada la demanda, la parte actora estimó la cuantía con argumentos serios, fundados y explicativos de lo que se pretende en el sub –examine, de manera que la excepción formulada por la demandante tampoco tiene vocación de prosperidad.

PERJUICIOS MATERIALES - Contrato de compraventa. Indexación del valor del bien / PERJUICIOS MATERIALES - Liquidación de impuestos del bien mueble objeto del contrato

Indexación del monto que canceló por el valor del vehículo. (...) Por este concepto solicitó la suma de un millón cuarenta mil pesos (\$1'040.000) correspondientes al pago que efectuó ante la Tesorería del Fondo de Caminos Vecinales por el vehículo objeto del contrato. En cuanto ese aspecto se refiere, observa la Sala que el pago en mención se encuentra acreditado con la copia auténtica del Recibo de Caja (...) por lo que, en consecuencia, se procederá a actualizar (traer a valor presente) la suma de un millón cuarenta mil pesos con base en los índices de precios al consumidor certificados por el Banco de la República, para lo cual se aplicará la siguiente fórmula.

LUCRO CESANTE - No se acreditó. Peritaje no demuestra el perjuicio reclamado

Por este concepto la parte actora solicitó que se le reconociera la suma que resultara establecida con fundamento en los cálculos elaborados por los auxiliares de justicia, “peritos”. (...) En ese contexto, resulta evidente que mediante el dictamen pericial rendido en el proceso, no se acredita el perjuicio que se pretende reclamar por lucro cesante, toda vez que a través de él no es posible demostrar que el automotor se encontraba vinculado a una empresa o entidad, así como tampoco se aportó contrato alguno u otro medio de prueba que permita establecer a la Sala que efectivamente la demandante había pactado alguna relación comercial, razón suficiente para negar la pretensión solicitada.

INTERESES - Tasa de aplicación al contrato

De conformidad con lo expresado por la Corporación en repetidas oportunidades el capital inmovilizado en términos de la legislación civil – (...) tiene como renta legal anual el 6 por ciento, por lo que se procederá a efectuar la respectiva liquidación de intereses sobre los valores (...) por un periodo de 18 años, lapso comprendido entre la fecha en la cual se realizaron los respectivos pagos.

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 1617

NOTA DE RELATORIA: Sobre el particular ver sentencia de 24 de febrero de 2005, exp. 21120

CONTRATO DE COMPRAVENTA - aplicación de la cláusula penal por incumplimiento contractual / CLAUSULA PENAL - Contrato de compraventa de vehículo automotor. Aplicación de la cláusula por incumplimiento contractual / CLAUSULA PENAL - Contrato estatal de compraventa. Cláusula penal: Porcentaje de 10 por ciento sobre el valor total

Revisado el contrato No. 11-0264-0-94, se observa que en la cláusula quinta del contrato No. 11-0264-0-94, las partes fijaron en un "10% sobre el valor del contrato" la cláusula penal, la cual, por lo demás, se pactó con carácter sancionatorio, (...) comoquiera que en el presente asunto la entidad demandada incumplió las obligaciones contractuales derivadas del contrato No. 11-0264-0-94 y, dado que, se encuentra debidamente acreditada la sanción pecuniaria pactada entre las partes por el incumplimiento -10% del valor del contrato-, procederá la Sala hacer efectiva la pena a favor de la parte demandante.

NOTA DE RELATORIA: En relación a la naturaleza de la cláusula penal ver auto del 16 de agosto de 2012, exp. 39702

COSTAS - No condena

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el sub lite, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 55 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 171

NOTA DE RELATORIA: Esta decisión se profirió con la aceptación de impedimento del Consejero Mauricio Fajardo Gómez

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil trece (2013).

Radicación número: 25000-23-26-000-1996-02344-01(22601)

Actor: MERCEDES ELENA RODRIGUEZ DE BERNAL

Demandado: FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES

Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACION SENTENCIA)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida el 30 de noviembre de 2001, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión para Fallo, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I.-ANTECEDENTES

1. La demanda.

La señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal, por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, el día 22 de mayo de 1996 presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca demanda en ejercicio de la acción contractual en contra del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. En el escrito de la demanda planteó las siguientes pretensiones¹:

“1° Que EL FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES, incumplió el contrato No. 11-0264-94, firmado el 30 de enero de 1.995, incluyendo el otro sí, firmado el 15 de abril de 1.995; entre EL FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES, a través de su representante legal y GONZALO ARIZA RAMIREZ quien obró en nombre y representación de MERCEDES ELENA RODRIGUEZ DE BERNAL, ya que la entidad demandada hasta la fecha no transferido (Sic) al comprador el bien ni se ha hecho entrega del mismo, determinado por las siguientes características: Vehículo placas OY-5039 marca FORD tipo VOLQUETA modelo F.6000 año 1.973, número de chasis K 61 VVT-00835 motor 97B-9592, carrocería vuelco color verde, número de puerta 2 fecha y número de manifiesto: 01-10.74 42069, ciudad de manifiesto Barranquilla, valor \$ 1.040.000 y que mi poderdante oportunamente cumplió con todas sus obligaciones.

2° Que como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la entidad demandada a pagar a mi representado los perjuicios materiales ocasionados por el incumplimiento del citado contrato discriminados así:

2.1 La suma de UN MILLON CUARENTA MIL PESOS (1.040.000) por concepto de pago del valor del vehículo, según recibo de caja No. 49604 de la Tesorería de la entidad demandada.

2.2. La suma de \$976.475, por concepto del pago de autoliquidación de impuestos y aranceles de importación según declaración de importación No. 952090186019 concedido a la DIAN a través del Banco Popular.

2.3. Por la suma que resultare de acuerdo a los cálculos elaborados por los auxiliares de justicia (peritos), referente a lo que pueda producir una volqueta marca FORD modelo F-6000 año 1.973, en buen estado desde el día en que se perfeccionó el contrato (7 de abril de 1.995) de acuerdo al memorando No. 11200-00537 de la oficina jurídica del FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES, firmada por JOSELIN DIAZ AGUILAR a la fecha a título de indemnización (lucro cesante).

2.4. Subsidiario a la anterior petición, se ordene el pago a mi poderdante de los intereses corrientes bancarios de acuerdo a certificación de la Superintendencia Bancaria dejados de percibir, por las sumas de dinero cancelados (\$1.040.000) y \$ 976.475 total capital \$ 2.016.475, desde el día en que se perfeccionó el contrato (abril 7 de 1.995), en que se haga dicho pago.

2.5. Se condena a la entidad demandada al pago de la cláusula penal,

¹ Folios 2 al 12 del cuaderno No. 1.

*pactada en el contrato mencionado en la petición 1° equivalente al 10% del valor del contrato, la suma de ciento cuatro mil \$104.000 a favor de mi poderdante.
(...)"*

2. Hechos.

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

2.1. Mediante Decreto 2171 de 1992 se ordenó suprimir al Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

2.2. Con la expedición de la Ley 105 de 1993, se autorizó la venta de vehículos, maquinarias y equipos pertenecientes al establecimiento público en mención, en favor de sus ex servidores públicos.

2.3. Mediante la Resolución No. 5147 del 21 de octubre de 1994, proferida por el Liquidador del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, se adjudicó en favor de la señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal –*ex servidora pública del Fondo*- el vehículo Ford tipo volqueta, modelo 1973 de placas OY-5039, por la suma de un millón cuarenta mil pesos (\$1'040.000). Resolución de la cual se notificó personalmente a la señora en cita el día 21 de noviembre de 1994.

2.4. En cumplimiento de la citada Resolución, el 30 de enero de 1995 el liquidador del Fondo y la demandante firmaron el Contrato Administrativo No. 11-0264-0-94. De igual forma el 15 de abril del mismo año las mismas partes suscribieron un "OTRO SI", con el fin de aclarar la cláusula primera del contrato en mención.

2.5. El 6 de febrero de 1995, mediante recibo de caja No. 49604 la parte demandante canceló al Fondo la suma acordada en el contrato, correspondiente al valor del vehículo. Así mismo, por concepto de "autoliquidación de importación del bien objeto del contrato" pagó el valor de novecientos setenta y seis mil cuatrocientos setenta y cinco pesos (\$976.475).

2.7. Hasta la fecha de la presentación de la demanda la entidad demandada no ha cumplido con la obligación contractual, consistente en hacerle entrega material del vehículo automotor a la parte actora.

3. Actuación Procesal.

La demanda presentada el 22 de mayo de 1996², fue admitida por auto del 6 de junio de 1996³ y notificada en legal forma al Ministerio Público el 20 de junio de ese mismo año⁴ y al Fondo de Caminos Vecinales el 8 de agosto de las mismas calendas⁵.

4. Contestación de la demanda.

La entidad contestó la demanda para oponerse a las pretensiones⁶. En cuanto a los hechos relatados en la demanda aceptó unos y rechazó otros.

² Folio 12 del cuaderno No.1.

³ Folio 15 del cuaderno No.1.

⁴ Folio 15 vto del cuaderno No. 1.

⁵ Folio 17 del cuaderno No. 1.

⁶ Folios 18 al 22 del cuaderno No. 1.

Expuso la demandada que el Director del Fondo, mediante oficio No. 005496 de 1995, le manifestó a la demandante *“el ánimo de dar por terminado por mutuo acuerdo el contrato base de la presente acción”*, para lo cual indicó que lo procedente era liquidar dicho contrato y ordenar el reintegro del valor del vehículo. Así mismo, respecto de los dineros pagados por concepto de *“autoliquidación de impuestos y aranceles de importación del vehículo adjudicado”*, sostuvo que en el oficio en cita también se le propuso a la parte actora que debía acudir directamente a la DIAN para efectos de obtener la devolución de esos dineros.

Indicó que a pesar de la propuesta efectuada por la entidad demandada con el fin de solucionar el asunto objeto de la demanda, no se obtuvo respuesta alguna por la parte demandante, circunstancia que impidió llegar a un acuerdo.

Finalmente, propuso como excepción la ineptitud sustantiva de la demanda, con base en las siguientes consideraciones:

- i) *“Por deficiencia en el PETITUM de la demanda, que impide pronunciamiento de mérito”*. Indicó la entidad demandada que esa excepción tiene cabida en el presente asunto, toda vez que no se incluyó a La Nación como demandada, situación que de manera evidente *“imposibilitaría un fallo de condena de pago por sustracción de materia”*.
- ii) *“Por Indevida acumulación de pretensiones”*. Al respecto señaló que la petición consistente en la devolución de los dineros cancelados por concepto de *“pago de autoliquidación de impuestos y aranceles de importación”* del vehículo, no era procedente, en tanto debía dirigirse a la DIAN para efecto de que esa entidad realizara el respectivo trámite.
- iii) *“Por Falta de estimación razonada de la cuantía”*. En cuanto a ese aspecto señaló que en el caso sub examine la cuantía no fue estimada razonablemente conforme a los parámetros jurisprudenciales, circunstancia que conlleva a que se declare la ineptitud sustantiva de la demanda.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, mediante auto del 26 de septiembre de 1996, abrió el proceso a pruebas⁷ y con providencia de 5 de diciembre de 2000 se dispuso correr traslado para alegar de conclusión⁸, oportunidad procesal en la que la parte actora se pronunció para reiterar los argumentos expuestos en la demanda y agregar que ninguna de las excepciones propuestas por la entidad demandada debía prosperar⁹.

La parte demandada presentó alegatos de conclusión de forma extemporánea¹⁰ y el Ministerio Público guardó silencio.

I.I.-LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Como se expuso al inicio de esta providencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión para Fallo, mediante sentencia proferida

⁷ Folios 28 y 29 del cuaderno No. 1.

⁸ Folio 93 del cuaderno No. 1.

⁹ Folios 94 a 95 del cuaderno No. 1.

¹⁰ Folios 101 a 103 del cuaderno No.1.

el 30 de noviembre de 2001¹¹, resolvió negar las pretensiones de la demanda.

Estimó el *a quo* que en el presente asunto no existe en el expediente prueba alguna que acredite el incumplimiento en el que, según la demandante, incurrió la entidad demandada.

Señaló, además, que según se desprende de la “*comunicación 11-2200-005496 de 1 de agosto de 1995*”, la demandante le propuso al Fondo de Caminos Vecinales el cambio del vehículo que le fue adjudicado por otro, lo que, según el *a quo*, sin lugar a dudas “*pudo haber interrumpido*” la entrega del automotor.

Sostuvo que el dictamen pericial que solicitó la parte demandante para efectos de probar los perjuicios que le fueron causados con el incumplimiento del contrato, en nada le favoreció, toda vez que el peritaje se limitó a estimar valores que la administración del Fondo reconoce “*por la contratación de vehículos para la prestación de sus servicios*”, excluyendo de la contratación a aquellos vehículos con modelos anteriores a los 13 años, circunstancia que permite concluir que el vehículo que le fue adjudicado a la parte actora “*no contaba con la posibilidad, siquiera remota, de ser contratado por la entidad demandada*”.

Finalmente indicó que las excepciones que propuso la entidad demandada no tenían vocación de prosperidad.

I.II.- EL RECURSO DE APELACION

1. El recurso de la parte demandada

De manera oportuna¹², la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la providencia de primera instancia, para solicitar su revocatoria y que en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

Expuso, en síntesis, que a pesar de que la parte demandante cumplió con las obligaciones pactadas en el contrato de compraventa del vehículo, la entidad demandada no le hizo entrega del automotor, incumpliendo lo acordado.

Así mismo, señaló que como consecuencia del continuo incumplimiento de la entidad demandada, la parte actora le propuso mediante memorial del 30 de agosto de 1995 la entrega de otro vehículo, con el fin de que la entidad pudiera cumplir con lo acordado.

Adujo la recurrente que el escrito del 23 de julio de 1995, por medio del cual se requirió a la entidad demandada para que cumpliera con lo estipulado en el contrato, fue solicitado como prueba, pero que la entidad demandada no lo allegó al proceso, por lo que lo aportó junto con el recurso.

Sostuvo, además, que el daño a la parte demandante se le causó desde el mismo momento en que pagó el valor del vehículo objeto del contrato y éste no le fue entregado.

2. El trámite de segunda instancia

¹¹ Folios 106 a 123 del cuaderno principal.

¹² Recurso presentado y sustentado el 31 de enero de 2002, folios 125 y 126 del cuaderno principal.

El recurso planteado en los términos expuestos, fue admitido por auto del 11 de junio de 2002¹³ y, mediante proveído del 19 de julio del mismo año¹⁴, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo, oportunidad procesal en la que se pronunció la entidad demandada para reiterar los argumentos de la contestación¹⁵.

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el asunto.

II.- CONSIDERACIONES

1. Competencia

Previo a analizar y decidir sobre el asunto que ha sido propuesto, resulta necesario establecer la competencia de la Sala para conocer del mismo, pues sólo de esta manera podrá pronunciarse sobre el recurso de apelación impetrado por la parte demandante.

Una de las partes de esta controversia es el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el cual, según el artículo 21 del Decreto 1650 de 1960¹⁶, es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que, además de contar con personería jurídica, goza de autonomía administrativa y patrimonio propio. En efecto el artículo 120 del mencionado Decreto, reza:

“Créase el fondo nacional de caminos vecinales, el cual funcionará como un establecimiento público, es decir, como parte de la rama ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”.

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley 80 de 1993¹⁷, los establecimientos públicos se consideran entidades estatales. Así mismo, el artículo 32 de la citada Ley prescribe que los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere dicho estatuto, ya sea que se encuentren *“previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”*, así como los que a título enunciativo allí se establecen, se tendrán como *“contratos estatales”*.

Considerando, en tal virtud, que el Fondo de Caminos Vecinales es parte en el presente proceso y que, además, los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebre se tendrán como contratos estatales, resulta preciso acudir a lo dispuesto en el artículo 75 de la citada Ley, a efectos de establecer la

¹³ Folio 136 del cuaderno principal.

¹⁴ Folio 138 del cuaderno principal.

¹⁵ Folios 139 y 140 del cuaderno principal.

¹⁶ Reglamentado por el Decreto 1084 de 1961.

¹⁷ *“Artículo 2°.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:*

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos...”.

competencia en el caso concreto. Dicha norma prevé lo siguiente:

“Art. 75.- Del Juez Competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa. (...).”

Bajo esta perspectiva, observando que la presente controversia se originó en un contrato suscrito por el Fondo de Caminos Vecinales, se concluye que su conocimiento corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo¹⁸ y de acuerdo con el artículo 129 del C.C.A.¹⁹, al Consejo de Estado en esta instancia.

Por lo demás, ha de señalarse que la Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión para Fallo, el 30 de noviembre de 2001, en un proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que la pretensión mayor se estimó en la demanda en veinte millones doscientos ochenta mil millones de pesos (\$20'280.000) por concepto de lucro cesante, mientras que el monto exigido al momento de su presentación²⁰ para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción contractual tuviera vocación de doble instancia era de \$13'460.000 (Decreto 597 de 1988).

2. Ejercicio oportuno de la acción.

Al tenor de lo previsto por el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. - en su texto vigente para la fecha de celebración del contrato y para la fecha de presentación de la demanda²¹-, la acción contractual debía interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.

Ahora bien, la Sala ya ha precisado en providencias anteriores la forma de computar el plazo para el ejercicio de la acción contractual; en tal sentido ha sido reiterada la jurisprudencia al señalar que todas las acciones que a bien tenga promover el contratista con ocasión de la ejecución del contrato, debe formularlas a más tardar dentro de los dos años siguientes a su terminación o a su liquidación, si ésta era necesaria, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad de la

¹⁸ El Fondo de Caminos Vecinales al ser una entidad de naturaleza pública, resulta preciso acudir al criterio orgánico dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006, a efectos de establecer la competencia en el caso concreto. Dicha norma, en su inciso primero prescribe lo siguiente:

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.”

¹⁹ Artículo 129, C.C.A.: *“El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.”*

“El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código.”

²⁰ 22 de mayo de 1996 del cuaderno principal.

²¹ Decreto 2304 de 7 de octubre de 1989, artículo 23.

acción²².

Así, en sentencia del 22 de junio de 1995, expediente No. 9.965, se señaló:

“(…) Pretender que el término de caducidad corra en forma independiente para cada pago que se haga en la ejecución del contrato, afectaría la relación entre los contratantes, dado que atenta la confianza que debe existir entre ellos para que pueda lograrse la satisfactoria ejecución del contrato. Esta finalidad no se lograría si el contratista, inclusive durante la ejecución misma del contrato se ve obligado a estar demandando a la administración contratante por cada pago que reciba y con el cual no está de acuerdo.

“En la ejecución de los contratos estatales debe darse especial importancia a la confiabilidad que los contratantes se ofrecen y que les permite conciliar, en el momento de la liquidación final, los conflictos que entre ellos se presenten. Es apenas razonable que el contratista, a quien le interesa mantener una buena relación con la contratante, espere a terminar la relación contractual, para decidir si demanda o no, a la administración”.²³

Ya en auto del 8 de junio del mismo año, expediente No. 10.684, la Sala había señalado:

“La interpretación hecha por el Tribunal desconoce por completo la noción del ejercicio de las acciones contractuales, dado que el negocio jurídico es un todo inescindible respecto del cual habrán de tenerse de presente fenómenos tales como su terminación y liquidación para aplicarles la drástica figura de la caducidad de las acciones respectivas.

“En materia contractual habrá que distinguir los negocios que requieren de una etapa posterior a su vigencia para liquidarlos, de aquellos otros que no necesitan de la misma. En éstos, vale decir, para los cuales no hay etapa posterior a su extinción, cualquier reclamación judicial deberá llevarse a cabo dentro de los dos años siguientes a su fenecimiento. Para los contratos, respecto de los cuales se impone el trámite adicional de liquidación, dicho bienio para accionar judicialmente comenzará a contarse desde cuando se concluya el trabajo de liquidación, o desde cuando se agotó el término para liquidarlo sin que se hubiere efectuado, bien sea de manera conjunta por las partes o unilateralmente por la administración.

“La Sala reitera su punto de vista sentado en oportunidades anteriores en el sentido de que los pagos periódicos que deba efectuar la administración como consecuencia de un contrato, no pueden ser mirados como hechos aislados para aplicarles exegéticamente el concepto de caducidad de la acción, sino que deberá aplicarse la solución consignada en el párrafo inmediatamente anterior de esta providencia. Dicho de otra manera no puede imponérsele al contratista la dura e ilógica tarea de estar presentando

²² Ver, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 15 de octubre de 1999, Expediente 10.929, C.P. Ricardo Hoyos Duque; Sentencia del 13 de julio de 2000, Expediente 12.513, C.P. María Elena Giraldo; Sentencia del 1 de agosto de 2000, Expediente 11.816, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; Sentencia del 30 de agosto de 2000, Expediente 16.256, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Sentencia del 22 de febrero de 2001, Expediente 13.682, C.P. Ricardo Hoyos Duque; Sentencia del 16 de septiembre de 2004, Expediente 19.113, C.P. María Elena Giraldo.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de junio de 1995, Expediente 9965, C.P. Daniel Suárez Hernández.

demandas sucesivas por los incumplimientos periódicos imputables a la administración, pues ello no se compadece con la lógica, con la cordialidad y armonía que debe reinar entre las partes ni con la seriedad y consideración debida a la administración de justicia. (...).²⁴

De cara al caso concreto, observa la Sala que el motivo que originó la acción de controversias contractuales fue el supuesto incumplimiento de las obligaciones contraídas en un contrato de compraventa, convenio que se caracteriza por ser de ejecución instantánea, el cual, por lo general no requiere de liquidación, así pues en este caso debe tenerse en cuenta la fecha de terminación del contrato.

En el presente asunto, se tiene acreditado que la parte actora realizó los pagos exigidos en el contrato No. 11-0264-0-94, en el mes de febrero de 1995, así pues, a partir de esa fecha la entidad se encontraba obligada a efectuar la entrega del vehículo.

En ese contexto, comoquiera que la demanda se interpuso el 22 de mayo de 1996²⁵, resulta evidente que la acción se propuso dentro del término previsto por la Ley.

3. Excepciones

Respecto de la primera de las excepciones propuestas por la parte demandada en la contestación, consistente en que no se incluyó a La Nación como demandada en el asunto de la referencia, es del caso reiterar que el Fondo de Caminos Vecinales, conforme lo dispone el Decreto de creación 1650 de 1960, es un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

En ese contexto, observa la Sala que en el caso concreto, no hay lugar a discusión sobre la legitimación por pasiva, toda vez que la demanda se dirigió expresamente en contra del Fondo de Caminos Vecinales, quien es la persona jurídica llamada a ser sujeto pasible de la acción contractual.

En cuanto a la segunda de las excepciones, esto es la ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones que, según el demandado, se configuró al solicitar en el acápite de *“declaraciones y condenas”* de la demanda, *“el pago de autoliquidación de impuestos y aranceles de importación”* que canceló a la DIAN, sea lo primero decir que la parte actora pidió que se condene a la entidad demandada a pagar por concepto de perjuicios materiales, entre otras, la suma de \$976.475 correspondiente al pago que efectuó a la DIAN por impuestos y aranceles de importación del vehículo objeto del contrato.

En lo que se refiere a la indebida acumulación de pretensiones, es menester señalar que en el Código Contencioso Administrativo no existe una reglamentación especial sobre la materia, no obstante el artículo 145 de dicho estatuto hace remisión expresa sobre el particular a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil²⁶.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 8 de junio de 1995, Expediente 10.634, citado en la Sentencia del 22 de junio de 1995, Expediente 9965 del 22 de junio de 1995, C.P. Daniel Suárez Hernández.

²⁵ Folio 12 del cuaderno principal.

²⁶ Artículo 145 C.C.A.: “En todos los procesos administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo Código”.

Bajo ese escenario, según el artículo 82 del Estatuto Procesal, es posible que el demandante acumule en la demanda varias pretensiones contra el demandado, siempre que concurren los siguientes requisitos:

(...)

1. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrán acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.

2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.

3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

(...)

También podrán formularse en una demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que aquéllas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros.

(...)

Cuando se presente una indebida acumulación que no cumpla con los requisitos previstos en los dos incisos anteriores, pero sí con los tres numerales del inciso primero, se considerará subsanado el defecto cuando no se proponga oportunamente la respectiva excepción previa”.

De la norma transcrita se desprende que es posible que se acumule más de una pretensión contra un mismo demandado, no obstante lo cual, para que sea viable tal acumulación, se requiere que el funcionario sea competente para conocer de todas, que éstas no se excluyan entre sí y que puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

Así mismo, es factible también que se acumulen en una misma demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que provengan de la misma causa o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia o deban servirse específicamente de las mismas pruebas.

De cara al caso concreto, se observa que las pretensiones no son excluyentes entre sí, dado que, por un lado, se pidió declarar el incumplimiento del contrato y, por el otro, el pago de perjuicios materiales, entre los que se incluyó la suma de \$976.475 por concepto de autoliquidación de impuestos y aranceles de importación que la parte actora canceló en la DIAN, pretensión que, tampoco resulta incompatible con las otras, las cuales, al igual que esta última, se encuentran encaminadas a obtener la indemnización de perjuicios por el supuesto incumplimiento de las obligaciones contraídas por la entidad demandada en el contrato No. 11-0264-0-94.

En ese orden de ideas, forzoso resulta concluir que no podrá prosperar la excepción formulada por la parte demandante en cuanto a este aspecto hace, toda vez que las pretensiones planteadas en la demanda no son excluyentes entre sí, pueden tramitarse por el mismo procedimiento y ante un mismo funcionario.

Por último, en cuanto a la excepción de inepta demanda por la falta de estimación razonada de la cuantía, es del caso señalar que, revisada la demanda, la parte actora estimó la cuantía con argumentos serios, fundados y explicativos de lo que se pretende en el *sub-examine*, de manera que la excepción formulada por la demandante tampoco tiene vocación de prosperidad.

4. Las pruebas obrantes en el proceso

4.1. Documentales

- Original de la comunicación por medio de la cual el Jefe de División de Recursos Fiscales del Fondo Nacional de Caminos Verdes, le informa a la señora Mercedes Rodríguez de Bernal sobre el formulario de solicitud de compra de activos de la entidad que debe diligenciar y entregar en dicha División²⁷.
- Original de la Resolución No. 5147 del 21 de octubre de 1994, a través de la cual se resuelve adjudicar a la señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal por la suma de un millón cuarenta mil pesos, el vehículo tipo volqueta de placas No. OY50369 marca Ford, Modelo F-6000 del año 1973²⁸.
- Original de la notificación personal del contenido de la Resolución No. 5147 del 21 de octubre de 1994²⁹.
- Original del contrato de compraventa No. 11-0264-0-94 del 30 de enero de 1995, celebrado entre el liquidador del Fondo de Caminos Vecinales y la señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal, cuyo objeto constituyó la compraventa de un vehículo, por el precio de un millón cuarenta mil pesos \$1'040.000³⁰.
- Copia auténtica del Recibo de Caja de la Tesorería del Fondo Nacional de Caminos Vecinales No. 49604 del 6 de febrero de 1995, en el cual consta el pago de un millón cuarenta mil pesos (\$1'040.000) por concepto de la compra del vehículo, acordada en el Contrato Administrativo No. 11-0264-0-94³¹.
- Original de la "Declaración de Importación" con serial No. 952090186019, en el que consta que el 16 de febrero de 1995 la señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal canceló la suma de novecientos setenta y seis mil cuatrocientos setenta y cinco pesos (\$976.475), correspondiente a la autoliquidación del vehículo "Chasises cabinados marca FORD F-6000 de 146 pulgadas entre ejes modelo 1973 con vuelco"³².
- Copia auténtica del memorando No. 11-2200-00537 de 7 de abril de 1997, en el cual el Jefe de la Oficina Jurídica del Fondo de Caminos Vecinales le informa al Jefe del Almacén General de la entidad que el contrato No. 11-0264-0-9 se "encuentra debidamente legalizado por la señora MERCEDES ELENA RODRIGUEZ", por lo que puede continuarse con el trámite respectivo³³.
- Original del OTRO SI No. 1 suscrito el 5 de abril de 1995, mediante el cual las partes firmantes acordaron aclarar la cláusula primera del contrato de compraventa No. 11-00264-0-94, "en el sentido que el vehículo de placas OY 5039, la fecha de manifiesto correcta es 01-10-74 y el color es verde y no como se hizo figurara inicialmente"³⁴.

²⁷ Folio 2 del cuaderno de pruebas.

²⁸ Folios 3 y 4 del cuaderno de pruebas.

²⁹ Folio 5 del cuaderno de pruebas.

³⁰ Folios 6 y 7 del cuaderno de pruebas.

³¹ Folio 8 del cuaderno pruebas.

³² Folio 7 del cuaderno pruebas.

³³ Folio 10 del cuaderno pruebas.

³⁴ Folio 11 del cuaderno pruebas.

- Original de la comunicación No. 11-2200-005496 del 1 de agosto de 1995, por medio de la cual el Director del Fondo Nacional de Caminos Vecinales le responde negativamente a la señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal la propuesta consistente en el cambio del vehículo adjudicado por otro y, adicionalmente, le propone *“terminar el contrato por mutuo acuerdo e inmediatamente liquidarlo y con base en esto la Entidad le reintegraría el valor de la maquinaria \$ 1.040.000”*³⁵.

Ahora bien, respecto de los documentos que la demandante allegó al proceso junto con el escrito de apelación³⁶, sea lo primero decir que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 del C.C.A contenido en el Decreto Ley 01 de 1984³⁷, las pruebas en segunda instancia sólo proceden en los siguientes eventos:

“ARTICULO 214. PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA. Cuando se trate de apelación de sentencia, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:

- 1. Cuando decretadas en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero sólo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.*
- 2. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.*
- 3. Cuando se trate de documentos que no pudieron aducirse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.*
- 4. Cuando con ellas se trate de desvirtuar los documentos de que trata el numeral anterior.”*

En ese contexto, encuentra la Sala, después de revisado el expediente, que la parte actora no aportó ni solicitó junto con la demanda los documentos allegados al proceso en esta instancia, como tampoco el Tribunal *a quo* ordenó su decreto, razón por la cual no es cierto que, tal como lo manifestó la demandante, esos escritos hubieran sido solicitados como prueba y que la entidad demandada hubiese omitido remitirlos al proceso.

Por último, y luego de examinar el contenido de los documentos en mención, se observa que ninguno de ellos corresponde a alguno de los presupuestos consagrados en la citada norma, por lo que no hay lugar a tenerlos como prueba.

4.2 Prueba pericial

Dentro del proceso se practicó un dictamen pericial con el objeto de determinar *“qué puede producir una volquete (Sic) marca FORD modelo 6000 año 1973, dos puertas, carrocería vuelco, en buen estado desde el día 6 de abril de 1995, día en*

³⁵ Folios 12 y 13 del cuaderno pruebas.

³⁶ Folios 127 a 129 del cuaderno principal.

³⁷ Normatividad aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: *“Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”*

que se perfeccionó el contrato hasta la fecha aproximada de la sentencia dentro del presente proceso³⁸.

5. El caso concreto

5.1. El régimen jurídico aplicable al contrato de compraventa No. 11-0264-0-94

Definida la competencia de esta Corporación para conocer del presente asunto y relacionadas las pruebas obrantes en el expediente, es necesario establecer el régimen jurídico aplicable a dicho convenio a efectos de adoptar una decisión frente al caso concreto.

En este punto, cabe recordar que el contrato de compraventa celebrado entre el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y la demandante, se suscribió el 30 de enero de 1995, razón por la cual, ha de entenderse que las normas que lo regían son las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, cuyos artículos 13, 32 y 40, entre otros, prescriben que, además de las disposiciones de esa Ley, a los contratos estatales les resultan aplicables las reglas propias de los Códigos Civil y de Comercio.

En este caso, la Sala encuentra que al contrato de compraventa celebrado por el Fondo de Caminos Vecinales y la señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal, no le son aplicables las normas del Código de Comercio, en tanto que no se encuentra incluido en los supuestos contemplados en esa normatividad propia de los comerciantes y de los actos de comercio, razón por la cual, en lo no previsto en el Estatuto de Contratación Estatal –Ley 80 de 1993-, se acudirá a las normas contenidas en el Código Civil.

5.2. El incumplimiento del contrato

Para efectos de determinar si el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, incumplió las obligaciones que surgieron del contrato que suscribió el 30 de enero de 1995 con la hoy demandante resulta necesario hacer referencia a los siguientes aspectos:

El Código Civil en su artículo 1849, define el contrato de compraventa como aquel en el que “[...] una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio”.

En efecto, la compraventa es un contrato por el cual las partes se obligan recíprocamente; en él las obligaciones del vendedor se reducen a la entrega o tradición de la cosa vendida y a su saneamiento y las de comprador a pagar el precio del bien objeto del contrato.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que son características del contrato de compraventa su *bilateralidad*, comoquiera que se celebra entre dos sujetos de derecho entre los cuales surgen obligaciones recíprocas que se sirven mutuamente de fundamento; su *onerosidad*, dado que el precio es uno de sus elementos esenciales, toda vez que las prestaciones a cargo de cada una de las partes se toma como equivalente de las asumidas por la otra y finalmente, se caracteriza por ser de *ejecución instantánea* en tanto su prestación principal –

³⁸ Folios 33 a 41 del cuaderno de pruebas.

entregar la cosa por el precio- se cumple de inmediato, sin fraccionamientos.

En cuanto a vehículos automotores se refiere, la Sección Tercera de la Corporación ha señalado que, si bien es cierto el contrato de compraventa de automotores no requiere de formalidad alguna para su perfeccionamiento, no lo es menos que para que opere la tradición del correspondiente derecho real de dominio se hace necesario el cumplimiento de la formalidad de la inscripción del negocio jurídico en el respectivo registro, procedimiento éste que se constituye en el modo a través del cual el título conduce a la transmisión de la propiedad.

En torno a ese aspecto, en sentencia del 28 de julio de 2011³⁹, esta Subsección razonó de la siguiente manera:

“(i) Si bien es cierto que el contrato de compraventa de vehículos automotores es consensual, comoquiera que no requiere de formalidad alguna para su perfeccionamiento, no lo es menos que la eficacia del mismo tanto frente a las autoridades públicas en materia de tránsito terrestre automotor como frente a terceros, pende del cumplimiento de la formalidad o solemnidad de la inscripción del negocio jurídico en el correspondiente registro, procedimiento éste que se constituye, aún desde la normatividad expedida en 1970, en el modo a través del cual el título conduce a la transmisión de la propiedad en los negocios a los cuales no se aplica la legislación mercantil; una comprensión diferente, en virtud de la cual dicho registro tendría solamente propósitos de publicidad, no sólo contraviene el tenor literal de los preceptos que condicionan la eficacia del negocio a la realización del registro, sino también el espíritu mismo del sistema registral colombiano, construido a semejanza de los modelos alemán y austríaco —en los cuales el modo, el registro, resulta imprescindible para constituir o modificar el derecho real— y no del esquema consensual aplicado en Francia y en parte de la República italiana en esta materia;

(ii) En la medida en que el anotado registro tiene naturaleza claramente constitutiva y no meramente declarativa, tanto en materia civil como en materia comercial, desde los años 1970 y 1971, respectivamente, la tradición de este tipo de bienes sólo se entiende surtida con la entrega material del automóvil y con la inscripción del título correspondiente en el Registro Nacional Automotor, y

(iii) Como corolario de lo anterior, la propiedad o la realización de cualquier negocio jurídico que afecte un derecho real respecto de un vehículo automotor, solamente puede probarse con la acreditación tanto del título (contrato) como del modo (tradición tabular) del cual se deriva la calidad de propietario, usufructuario, acreedor pignoraticio, etcétera; las normas que expresamente establecen una tarifa legal de prueba en esta materia — artículos 43 y 44 del Decreto-ley 1250 de 1970— excluyen la posibilidad de que las anteriores circunstancias puedan acreditarse mediante la sola aportación de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción, más allá de que el título o instrumento en cuestión sólo surtirá efectos respecto de terceros — desde 1970, se insiste— después de efectuada la referida inscripción”.

De frente al caso concreto, encuentra la Sala acreditado que el 30 de enero de 1995 el Fondo Nacional de Caminos Vecinales suscribió con la señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal, el contrato No. 11-0264-0-94 cuyo objeto consistió en

³⁹ Radicado No. 19753, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

la compra y venta del vehículo de “PLACA: OY5039 MARCA: FORD TIPO: VOLQUETA MODELO: F6000 AÑO: 73 NUMERO DE CHASIS: K61VVT.0835 MOTOR: 978-9592 CARROCERIA: VUELCO COLOR: AMARILLO NUMERO DE PUERTAS: 2 FECHA Y NUMERO DE MANIFIESTO: 01-19-74 CIUDAD DE MANIFIESTO: BARRANQUILLA VALOR: \$1.040.000”⁴⁰.

En dicho contrato se pactó como precio del vehículo automotor la suma de un millón cuarenta mil pesos (\$1'040.000), dinero que el comprador debía cancelar de contado en la Tesorería del Fondo Nacional de Caminos Vecinales dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del contrato⁴¹; por su parte, al vendedor le correspondía realizar las “*gestiones de traspaso a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a la firma del contrato*” y , una vez que el comprador le acreditara su pago total y el de los “*impuestos Aduaneros*” correspondientes, para cuyo pago no se estableció término alguno, cumplido lo cual debía realizarse la entrega material del automotor ⁴².

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes en virtud del contrato en mención, se halla demostrado que el 6 de febrero de 1995, la demandante canceló en la Tesorería del Fondo Nacional de Caminos Vecinales la suma de un millón cuarenta mil pesos (\$1'040.000), por la compra de la “*MAQUINARIA PLACA OY 5039 MARCA FORD. MODELO F6000 año 73 CHASIS K61VVT.00835 97B-9592 CONTRATO No. 11-0264-0-94*”, es decir, como se estipuló en el contrato, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del mismo – 30 de enero de 1995 –⁴³.

Igualmente, se acreditó que el día 16 de febrero de 1995, la señora Mercedes Elena Rodríguez de Bernal pagó la suma de novecientos setenta y seis mil cuatrocientos setenta y cinco pesos (\$976.475) por concepto de impuestos aduaneros del vehículo automotor objeto del contrato⁴⁴.

Encuentra la Sala también demostrado, con fundamento en la comunicación No. 11-2200-005496 No. del 1 de agosto de 1995 emitida por el Director del Fondo de Caminos Vecinales, que la parte demandante acreditó ante la entidad el pago de la volqueta y de los impuestos aduaneros; no obstante, si bien no resultó posible, a partir de las pruebas aportadas al proceso establecer con precisión la fecha en la cual la parte demandante cumplió con esa obligación, lo cierto es que mediante

⁴⁰ CONTRATO NO. 11-0264-0-94:

“*CLAUSULA PRIMERA.- EL VENDEDOR se compromete a transferir al COMPRADOR a título de venta y éste a adquirir la propiedad del (los) bien (es) que a continuación se identifican:*

PLACA: OY5039 MARCA: FORD TIPO:VOLQUETA MODELO: F6000 AÑO:73 NUMERO DE CHASIS:K61VVT.0835 MOTOR:978-9592 CARROCERIA:VUELCO COLOR: AMARILLO NUMERO DE PUERTAS: 2 FECHA Y NUMERO DE MANIFIESTO:01-19-74 CIUDAD DE MANIFIESTO:BARRANQUILLA VALOR:\$1.040.000”. (Folios 6 y 7 del cuaderno de pruebas).

⁴¹ CLAUSULA SEGUNDA. “*PRECIO DE VENTA.- Como precio de(los) bien(es) descrito(s) las partes acordaron la suma de UN MILLON CUARENTA MIL PESOS CON CERO CENTAVOS M.CTE (\$1.040.000). TERCERA. FORMA DE PAGO.- EL COMPRADOR se compromete a pagar el precio a que se refiere la cláusula anterior en la siguiente forma: DE CONTADO; para este efecto dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del presente contrato el COMPRADOR deberá cancelar en la Tesorería del FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES la totalidad del precio de la presente venta.*”

⁴² CLAUSULA CUARTA.-“*OBLIGACIONES DEL VENDEDOR.- EL VENDEDOR se obliga a hacer entrega del(los) bien(es) en el estado y sitio que se encuentra(n), libre(s) de gravámenes... Igualmente el VENDEDOR se obliga a realizar las gestiones de traspaso a más tardar dentro de los treinta días (30) siguientes a la firma del presente contrato, previo cumplimiento de las obligaciones por parte del COMPRADOR. PARAGRAFO: EL VENDEDOR se compromete a entregar el (los) bien(es) objeto de la venta en la fecha en que el comprador le acredite: PRIMERO. Haber cancelado la totalidad del precio acordado. SEGUNDO. Haber cancelado los Impuestos Aduaneros...*”

⁴³ Folio 8 del cuaderno de pruebas.

⁴⁴ Folio 9 del cuaderno de pruebas.

ese documento se evidencia que, la parte demandante con anterioridad a la fecha de la comunicación había acreditado ante el Fondo los respectivos pagos. El documento en mención es del siguiente tenor:

*“...La adjudicación de la volqueta con número de inventario 153 de placas OY 6044 que usted propone a cambio de la que le fue adjudicada en el contrato No. 11-0264-0-94 no es factible debido a que la Ley 188 del 2 de Junio del presente año en su artículo 36 suspendió la liquidación de la entidad. Es decir en estos momentos el Comité de Adjudicaciones no está operando. Una de las formas legales y que finiquitaría este impase sería el de terminar el contrato por mutuo acuerdo e inmediatamente liquidarlo y con base en esto la Entidad le reintegraría el valor de la maquinaria \$1.040.000. **En cuanto a los impuestos aduaneros que canceló en el Banco Popular tendría que solicitar la devolución de esa suma directamente en la DIAN ya que es la entidad que recaudó dicho dinero. Sintetizando la entidad únicamente le reintegra el valor de la volqueta que usted canceló mediante recibo de caja No. 49604 por valor de \$1.040.000. (...)**”⁴⁵(Resalta la Sala).*

En ese contexto, salta a la vista que la demandante cumplió a cabalidad con las obligaciones contraídas en el contrato de compraventa, toda vez que canceló el valor total del vehículo y de los impuestos aduaneros y, además, acreditó dichos pagos ante el Fondo de Caminos Vecinales.

Ahora bien, en cuanto a los compromisos asumidos por la entidad demandada en el contrato, observa la Sala que ésta tenía la obligación de realizar la entrega material del vehículo una vez la parte demandante acreditara el pago total del bien y del impuesto de aduanas, no obstante, a pesar de que la demandante, como ya se vio, acreditó ante la propia entidad los respectivos pagos, la demandada no cumplió con la obligación de entregar el bien en el momento en el cual se le puso en conocimiento el pago, prueba de lo cual es que, mediante la comunicación en mención, el Director se limitó a proponerle a la ahora demandante la terminación del contrato por mutuo acuerdo y, en consecuencia, el reintegro de lo que había cancelado por el valor del vehículo.

De conformidad con lo anterior, ha de concluirse que corresponde a la entidad demandada reparar los daños que le hubiere causado al demandante con ocasión del incumplimiento del contrato No. 11-0264-0-94.

6. Los perjuicios

La parte demandante solicitó que se condenara a la entidad demandada a pagar a su favor los perjuicios que le fueron ocasionados como consecuencia del incumplimiento del contrato No. 11-0264-0-94.

Al respecto, señaló que los daños derivados del incumplimiento del contrato se encuentran plenamente demostrados con documentos y con el dictamen pericial rendido dentro del proceso, el cual, por lo demás, no fue objetado por la parte demandada.

6.1. Por perjuicios materiales

6.1.1. Indexación del monto que canceló por el valor del vehículo.

⁴⁵ Folios 12 y 13 del cuaderno de pruebas.

Por este concepto solicitó la suma de un millón cuarenta mil pesos (\$1'040.000) correspondientes al pago que efectuó ante la Tesorería del Fondo de Caminos Vecinales por el vehículo objeto del contrato.

En cuanto ese aspecto se refiere, observa la Sala que el pago en mención se encuentra acreditado con la copia auténtica del Recibo de Caja No. 49604 de la Tesorería de Fondo de Caminos Vecinales que obra a folio 8 de cuaderno de pruebas, por lo que, en consecuencia, se procederá a actualizar (traer a valor presente) la suma de un millón cuarenta mil pesos con base en los índices de precios al consumidor certificados por el Banco de la República⁴⁶, para lo cual se aplicará la siguiente fórmula:

$$Vp = \frac{Vh \times \text{Indice final}}{\text{Indice inicial}}$$

Vp: Corresponde al valor presente

Vh: Es el valor histórico o inicial (\$1'040.000)

Indice Final: Es el IPC vigente a 30 de enero de 2013

Indice inicial: Es el IPC vigente a 6 de febrero de 1995⁴⁷

$$Vp = \frac{1'040.000 \times 112,14 \text{ (enero /2013)}}{27,56 \text{ (febrero/1995)}}$$

Vp= \$ 4'231.698, 11

El valor del capital adeudado a la demandante, actualizado con el IPC al mes de enero de 2013, es de cuatro millones doscientos treinta y un mil seiscientos noventa y ocho pesos con once centavos, moneda corriente (\$4'231.698, 11).

6.1.2. Indexación del pago que efectuó por concepto de “autoliquidación de de importación del vehículo”.

La parte demandante reclamó la suma de \$976.475, correspondiente al pago que efectuó en la Dirección Nacional de Impuestos (DIAN), por concepto de la “autoliquidación de impuestos y aranceles de importación” del vehículo objeto del contrato.

Obra a folio 7 del cuaderno de pruebas, el original de la Declaración de Importación, cuyo número de serial corresponde al 952090186019 en el cual consta que se pagó la suma de \$976.475 por concepto de importación del citado automotor.

⁴⁶ Véase <http://www.banrep.gov.co/> Consulta realizada el 18 de febrero de 2013, a las 18:30 P.M.

⁴⁷ El 6 de febrero de 1995 se realizó el pago a la Tesorería del Fondo.

En ese orden de ideas, se encuentra acreditado el pago efectuado por la demandante por tal concepto, razón por la cual se procederá a actualizar la suma de novecientos setenta y seis mil cuatrocientos setenta y cinco pesos (\$976.475) con base en los índices de precios al consumidor certificados por el Banco de la República⁴⁸, para lo cual se aplicará la siguiente fórmula:

$$Vp = \frac{Vh \times \text{Indice final}}{\text{Indice inicial}}$$

Vp: Corresponde al valor presente

Vh: Es el valor histórico o inicial (\$976.475)

Indice Final: Es el IPC vigente a 30 de enero de 2013

Indice inicial: Es el IPC vigente a 16 de febrero de 1995⁴⁹

$$Vp = \frac{976.475 \times 112,14 \text{ (enero /2013)}}{27,56 \text{ (febrero/1995)}}$$

Vp= \$ 3'973.218, 66

6.1.3. Lucro cesante

Por este concepto la parte actora solicitó que se le reconociera la suma que resultara establecida con fundamento en los cálculos elaborados por los auxiliares de justicia, “peritos”.

Observa la Sala que entre los folios 33 y 41 del cuaderno de pruebas, obra el dictamen pericial que se rindió en el proceso, en el cual se establecieron los valores máximos de los cánones que, de conformidad con resoluciones proferidas por el Ministerio de Transporte, se pueden pagar en los contratos de arrendamiento por alquiler de vehículos. Así mismo, los peritos dejaron constancia de que el vehículo objeto del contrato, por ser modelo 1973 se “hallaría por fuera de los requisitos para realizar contratos con el Establecimiento público FONDO DE CAMINOS VECINALES, ya que superaba los trece años de servicio a la fecha de perfeccionamiento de dicho contrato”.

En ese contexto, resulta evidente que mediante el dictamen pericial rendido en el proceso, no se acredita el perjuicio que se pretende reclamar por lucro cesante, toda vez que a través de él no es posible demostrar que el automotor se encontraba vinculado a una empresa o entidad, así como tampoco se aportó contrato alguno u otro medio de prueba que permita establecer a la Sala que efectivamente la demandante había pactado alguna relación comercial, razón suficiente para negar la pretensión solicitada.

⁴⁸ Véase <http://www.banrep.gov.co/> Consulta realizada el 18 de febrero de 2013, a las 18:30 P.M.

⁴⁹ Fecha en que se efectuó el pago ante la DIAN.

6.1.4. Tasas de interés aplicable al contrato No. 11-0264-0-94.

En la demanda, la parte actora solicitó de manera subsidiaria que, en caso de que no se accediera al pago del lucro cesante se le reconocieran intereses corrientes bancarios sobre las sumas de \$1'040.000 (por valor del vehículo) y de 976.475 (por pago de importación del vehículo).

En este caso es necesario precisar que el pago que efectuó el demandante - \$1'040.000 y \$976.475- con ocasión del contrato No. 11-0264-0-94, representa un capital inmovilizado, que da lugar al reconocimiento de intereses, toda vez que se le privó a la parte demandante del beneficio y ventaja que implicaba tener a su disposición ese dinero.

En efecto, las sumas que la parte demandante pago por concepto del valor e importación del vehículo, en sí mismo, representa un capital inmovilizado, toda vez que no pudo disponer de él, circunstancia que configuró la pérdida de los rendimientos que normalmente hubiesen generado esas sumas de dinero.

En ese orden de ideas, de conformidad con lo expresado por la Corporación en repetidas oportunidades⁵⁰ el capital inmovilizado en términos de la legislación civil –artículo 1.617- tiene como renta legal anual el 6%, por lo que se procederá a efectuar la respectiva liquidación de intereses sobre los valores de \$1'040.000 y \$976.475, por un periodo de 18 años, lapso comprendido entre la fecha en la cual se realizaron los respectivos pagos – febrero de 1995- y la fecha de expedición de esta providencia –febrero de 2013-; el resultado se indexará.

Cálculo de la liquidación de intereses sobre la suma de \$1'040.000:

Capital x tasa de interés anual del 6% (mensual 0.5%) x número de años
Capital: \$1'040.000, que corresponde al pago del vehículo
Interés: 6%
El número de años a liquidar es 18.
 $I = \$1'040.000 \times 6\% \times 18 = \$ 1'123.200$

Esa suma actualizada a la fecha de la sentencia equivale a \$4'570.233,96 según el siguiente fórmula:

$$Vp = \frac{Vh \times \text{Indice final}}{\text{Indice inicial}}$$

Vp: Corresponde al valor presente

Vh: Es el valor histórico o inicial (\$1'123.200)

Indice Final: Es el IPC vigente a 30 de enero de 2013

Indice inicial: Es el IPC vigente a febrero de 1995⁵¹

⁵⁰ Ver Providencia del 24 de febrero de 2005. M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad: 21120.

⁵¹ Fecha en que se realizó el pago a la Tesorería del Fondo.

$$V_p = \frac{1'123.200 \times 112,14 \text{ (enero /2013)}}{27,56 \text{ (febrero/1995)}}$$

Vp= \$ 4'570.233,96

Cálculo de la liquidación de intereses sobre la suma de \$976.475

Capital: \$976.475, que corresponde al pago de autoliquidación por importación del vehículo.

Interés: 6%

El número de años a liquidar es 18.

$I = \$976.475 \times 6\% \times 18 = \$ 1'054.593$

Esa suma actualizada a la fecha de la sentencia equivale a \$4'570.233,96, según el siguiente fórmula:

$$V_p = \frac{V_h \times \text{Indice final}}{\text{Indice inicial}}$$

Vp: Corresponde al valor presente

Vh: Es el valor histórico o inicial (\$1'054.593)

Indice Final: Es el IPC vigente a 30 de enero de 2013

Indice inicial: Es el IPC vigente a febrero de 1995⁵²

$$V_p = \frac{1'054.593 \times 112,14 \text{ (enero /2013)}}{27,56 \text{ (febrero/1995)}}$$

Vp= \$ 4'291.076,16

El valor total de los intereses asciende a la suma de ocho millones ochocientos sesenta y un mil trescientos diez pesos con doce centavos (\$ 8'861.310,12).

6.1.5. Cláusula Penal

La parte demandante en el numeral 2.5 del acápite de "DECLARACIONES Y CONDENAS" solicitó hacer efectiva a su favor la cláusula penal pactada en el contrato equivalente al 10% del valor del contrato.

Revisado el contrato No. 11-0264-0-94, se observa que en la cláusula quinta del contrato No. 11-0264-0-94, las partes fijaron en un "10% sobre el valor del contrato" la cláusula penal, la cual, por lo demás, se pactó con carácter sancionatorio⁵³, de la siguiente manera:

⁵² Fecha en que se efectuó el pago por autoliquidación de importación del vehículo.

⁵³ En cuanto a la naturaleza de la cláusula penal ver auto del 16 de agosto de 2012. M.P. Hernán Andrade Rincón. Rad: 39702

“QUINTA. CALUSULA PENAL. Las partes establecen como **sanción pecuniaria** a cargo de quien incumpla cualquiera de las estipulaciones derivadas de este acto jurídico la suma de 10% sobre el valor total del contrato que corresponde a la suma de CIENTO CUATRO MIL PESOS CON CERO CENTAVOS M.CTE (\$1.040.000), cantidad de la cual será acreedora la otra”.

Así las cosas, comoquiera que en el presente asunto la entidad demandada incumplió las obligaciones contractuales derivadas del contrato No. 11-0264-0-94 y, dado que, se encuentra debidamente acreditada la sanción pecuniaria pactada entre las partes por el incumplimiento *-10% del valor del contrato-*, procederá la Sala hacer efectiva la pena a favor de la parte demandante.

El valor total del contrato era de \$1'040.000, suma que actualizado con el IPC al mes de enero de 2013, es de cuatro millones doscientos treinta y un mil seiscientos noventa y ocho mil pesos con once centavos, moneda corriente (\$4'231.698,11) y, el 10% de ese monto es el equivalente a \$423.169, suma de dinero correspondiente a la sanción pecuniaria.

Finalmente, cabe advertir que en la medida en que el Fondo de Caminos Vecinales fue liquidado y las obligaciones pendientes fueron asumidas por La Nación - Ministerio de Transporte⁵⁴, las decisiones que aquí se profieran recaerán sobre esta última, en virtud de la sucesión procesal prevista en el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil.

7. Condena en costas.

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

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

F A L L A

PRIMERO.- REVOCASE la sentencia proferida el 30 de noviembre de 2001 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión para Fallo, de conformidad con expuesto en la parte considerativa de esta providencia y, en su lugar, se dispone:

DECLARASE el incumplimiento del contrato No. 11-0264-0-94 por parte del Fondo de Caminos Vecinales.

⁵⁴ Mediante el Decreto 1790 de 2003⁵⁴ se suprimió el Fondo de Caminos Vecinales y se ordenó su liquidación, por lo que el artículo 16 de la normatividad en mención estableció que *“una vez finalizada la liquidación del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, FNCV en liquidación, los bienes, derechos y obligaciones serán transferidos a la Nación - Ministerio de Transporte”*.

Así mismo, según lo previó el Decreto 2486 de 2006, se amplió *“hasta el 30 de septiembre de 2006, el plazo conferido mediante el Decreto 1301 de abril 27 de 2006, para concluir el proceso de liquidación del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, FNCV, en Liquidación”*.

Como consecuencia de la declaración anterior **CONDENASE** a la NACION – MINISTERIO DE TRANSPORTE a indemnizar a la parte demandante por concepto de perjuicios materiales la suma de ocho millones doscientos cuatro mil novecientos dieciséis pesos con setenta y siete centavos (\$8.204.916,77); por concepto de intereses la suma de ocho millones ochocientos sesenta y un mil trescientos diez pesos con doce centavos (\$ 8'861.310,12).; por concepto de la cláusula penal el valor de cuatrocientos veinte tres mil ciento sesenta y nueve pesos (\$423.169,81).

SEGUNDO.- Sin condena en costas.

TERCERO.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA