

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES – Relativas a controversias contractuales y reparación directa / ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES – Requisitos de procedencia**

(...) respecto del demandado Departamento de Cundinamarca, el medio de control de este asunto es de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del CPACA (...) de una parte la Universidad de Cundinamarca y el Departamento de Cundinamarca son entidades públicas. Adicionalmente, esas entidades son parte del contrato del Estado contenido en la Escritura Pública (...) y la primera de ellas pretende que se declare su incumplimiento y que se ordene a su contra parte “entregar materialmente el inmueble” local 301 del Edificio Tequendama P.H. (...) de conformidad con los fundamentos y argumentos expuestos por la demandante, la Sala encuentra que, respecto de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha se formularon pretensiones del medio de control de reparación directa 140 del CPACA. (...) se estima que los medios de control de controversias contractuales y de reparación directa, en primera instancia son competencia del juez contencioso administrativo. (...) Se considera que las pretensiones no se excluyen entre sí, puesto que las relativas a controversias contractuales se circunscriben a que el Departamento de Cundinamarca realice la entrega material del inmueble, al paso que las de reparación directa están dirigidas a que se condene a la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha a pagar la indemnización de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante por la suma de \$169'806.600.00, “(...)”, ya que ese hospital no ha permitido la entrega de ese inmueble a la demandante. (...) no está configurada la caducidad del medio de control de controversias (...) el medio de control no se encuentra caducado. (...) Ambos medios de control se tramitan por el procedimiento establecido en la Ley 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA (...)

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / CONTRATO DE DACIÓN EN PAGO – Obligación de ejecución instantánea / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Cuando se trata de obligación de ejecución instantánea / CONTRATO DE DACIÓN EN PAGO – Noción / PRINCIPIO PRO ACTIONE – Aplicación**

(...) El contrato de dación en pago celebrado por las entidades aludidas, respecto del cual se pretende su cumplimiento, contiene una obligación de ejecución instantánea, esto es, ceder el derecho real de dominio y todos los derechos que derivan del mismo, sobre el inmueble mencionado. Ello supone que esa obligación era de ejecución instantánea, ya que no es de aquellas obligaciones cuyo cumplimiento implica una serie de prestaciones repetidas y sucesivas que no se pudieren cumplir en un solo instante. Por ello, la Sala concluye que el término de caducidad de este medio de control se debe computar de conformidad con lo previsto en el numeral i) del literal j del artículo 164 del CPACA, es decir, desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato. (...) el contrato de dación en pago es una forma de extinguir las obligaciones, que se da cuando el deudor entrega a su acreedor, para satisfacer la prestación a su cargo, una cosa distinta que la que debía en virtud de la obligación, lo cual solo es posible con el consentimiento del acreedor. (...) la Sala considera que al no existir certeza respecto a si se realizó la entrega real y material del inmueble, dado que no se aportó elemento probatorio que así lo permita concluir,

en aplicación del principio pro actione, el término de caducidad debe computarse desde la fecha en que culminó el plazo concedido por la autoridad judicial, para que el Departamento de Cundinamarca pagara las sumas adeudadas a la Universidad de Cundinamarca, esto es, desde el 26 de mayo de 2016, puesto que dicha fecha constituye el máximo temporal, para que se cumpliera con el pago de la obligación, y por tanto, es el plazo para que el Departamento culminara todos los trámites administrativos que le permitieran entregar real y material de los bienes objeto de dación en pago. En ese sentido, la Universidad de Cundinamarca tenía hasta el 26 de mayo de 2018 para presentar la demanda, pero como la demanda de este asunto fue radicada ante la jurisdicción ordinaria el día 14 de junio de 2016 (fl. 105 c2), esta Sala estima que no está configurada la caducidad del medio de control de controversias.

#### **MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / CADUCIDAD – Del medio de control de reparación directa / CADUCIDAD – Cuando el daño proviene de la ocupación de un inmueble**

(...) Cuando la ocupación ocurre "por cualquier otra causa": En este caso el término de caducidad inicia a correr desde el día en que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que esta ocupación sea sea (sic) temporal, o, en casos especiales, se contabiliza desde cuando el afectado tuvo conocimiento de la ocupación del bien después a su cesación. (...) comoquiera que la ocupación del predio, que inició desde el 7 de septiembre de 1996, no ha cesado, fuerza concluir que el plazo de dos (2) años con el que contaba la demandante para formular el medio de control de reparación directa no se ha agotado, y en consecuencia, el medio de control no se encuentra caducado. (...)

#### **DACIÓN EN PAGO – Noción y naturaleza jurídica / DACIÓN EN PAGO – Forma de extinguir obligaciones / DACIÓN EN PAGO – Negocio jurídico unilateral**

(...) La dación en pago es un contrato que no ha sido regulado expresamente por la legislación nacional. No obstante, doctrinaria y jurisprudencialmente se ha definido como una forma de extinguir obligaciones, que tiene lugar cuando el deudor, para satisfacer las prestaciones a su cargo, entrega a su acreedor una cosa distinta a la que debía, para lo cual se requiere el consentimiento del acreedor. (...) la dación en pago es una forma de extinguir obligaciones y también constituye un negocio jurídico unilateral, mediante el cual una persona se compromete a pagar con una cosa diferente a la inicialmente acordada, una obligación preexistente; y aunque prima facie es similar al contrato de compraventa, se trata de negocios jurídicos diferentes, y por tanto suponen un análisis diferenciado. (...)

#### **BUENA FE CONTRACTUAL – En contratación estatal / BUENA FE CONTRACTUAL – En la ejecución, interpretación y aplicación del contrato estatal**

(...) Dentro de la ejecución de los contratos estatales, se incorporan los principios y reglas de derecho generales, que conllevan la obligación de las partes actuar conforme a derecho desde su experiencia y experticia en los negocios, con mayor fundamento en los contratos de asociación, en el cual las partes desde una iniciativa particular buscan la consecución de un fin general para el beneficio mutuo, por ende, la buena fé (sic) es determinante en este tipo de negocios y así lo ha establecido el

Consejo de Estado (...) no cabe duda que las cláusulas y las discrepancias que surgen, esperan de las partes una actuación, no sólo acorde a derecho, sino a la buena fe contractual, requiriendo el despliegue y conocimiento de quienes la interpretan, ejecutan y aplican. (...)

**NULIDAD DE CONTRATO ESTATAL – Análisis de oficio / NULIDAD DE CONTRATO ESTATAL – Causales / NULIDAD ABSOLUTA DE CONTRATO ESTATAL – Por objeto ilícito / NULIDAD ABSOLUTA PARCIAL DE CONTRATO ESTATAL / CONTRATO DE DACIÓN EN PAGO – Viciado de nulidad absoluta por disposición de bien inmueble con destinación específica que hace parte del patrimonio de otra entidad pública del sector salud / NULIDAD ABSOLUTA PARCIAL DEL CONTRATO DE DACIÓN EN PAGO – Efectos sobre la obligación inicial**

(...) La competencia del juez para declararla de oficio, está ratificada en el artículo 1742 del Código Civil, que impone al juez anular los acuerdos de voluntades viciados de nulidad absoluta (...) el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 estableció causales específicas de nulidad absoluta respecto de los contratos estatales; y también acogió las previstas en el Código Civil (...) el artículo 1741 del Código Civil existe nulidad absoluta en los contratos con objeto ilícito (...) conforme a la Ley 100 de 1993, la Ordenanza departamental No. 00285 del 16 de octubre de 2008 y la Escritura Pública No. 1766 del 15 de noviembre de 1996, el inmueble denominado Local 301 del Edificio Tequendama P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, adquirido a través de ese instrumento, pasó a conformar el patrimonio de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, que para entonces, por su naturaleza jurídica tenía personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. A pesar de ello, mediante Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) de la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca, entregó en dación en pago a la Universidad de Cundinamarca, ese inmueble. Para la Sala, este contrato celebrado en el año 2013, está viciado por objeto ilícito, puesto que consiste en que el Departamento de Cundinamarca entregue a título de dación en pago a la Universidad de Cundinamarca, un inmueble que desde el año 1996 hacía parte del patrimonio otra entidad (Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha). (...) este inmueble no se podrá destinar ni utilizar para fines o propósitos diferentes a ella, como lo es ofrecerlo con el fin de extinguir obligaciones de otra naturaleza, que fue el objeto de la dación en pago de este asunto. (...) De acuerdo con lo anterior, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y declarará la nulidad absoluta del contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013), suscrito entre el departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca, lo que la releva de resolver las pretensiones del medio de control de controversias contractuales. (...) Ahora bien, dado que ese contrato comporta la entrega de 21 inmuebles ubicados en distintas partes del Departamento de Cundinamarca y con situaciones fácticas y jurídicas desconocidas en esta controversia, la Sala aclara que la nulidad es parcial y solo se refiere al bien objeto de este debate (...) la prestación dineraria inicial no se extingue con esta nulidad, por ello la obligación del Departamento de Cundinamarca con su acreedora Universidad de Cundinamarca continúa exigible; y esas entidades pueden cumplir la sentencia proferida del 26 de mayo de 2011 por el Tribunal Administrativo

de Cundinamarca dentro del proceso de acción popular 2005-001521-02, mediante los medios y/o instrumentos acordes al ordenamiento jurídico. (...)

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO – Por los daños derivados de la ocupación de un inmueble / DAÑO ANTIJURÍDICO – No probado**

(...) esta Sala estima que el daño alegado por la Universidad de Cundinamarca, es decir la ocupación del Local 301 del Edificio Tequendama P.H. por parte de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, no configura un menoscabo o lesión que la demandante no tenga el deber de soportar ni es contrario a derecho, todo lo contrario, lo que vulneraría el ordenamiento jurídico sería desconocer los mandatos constitucionales y legales citados que prohíben su destinación para fines distintos a la seguridad social. De manera que la lesión alegada en la demanda, no recae sobre bienes e intereses jurídicamente protegidos porque la ocupación que ejerce el hospital sobre ese inmueble está amparada por la constitución y la ley. (...) En síntesis, para el momento de la suscripción del contrato: i) existía una prohibición constitucional y legal para que ese inmueble ingresara al patrimonio de la demandante a título de dación en pago para extinguir una obligación vencida en su favor y ii) el Departamento de Cundinamarca no estaba facultado para disponer del bien, puesto que este conformaba el patrimonio de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha. (...) la Universidad de Cundinamarca no acreditó que el derecho que aduce sobre el bien se encuentre acorde al ordenamiento jurídico; y así no configuró la existencia de un daño antijurídico por la ocupación del Local 301 del Edificio Tequendama P.H. por parte de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha; consecuentemente se negarán estas pretensiones. (...)

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el contrato de dación en pago, ver: Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de febrero de 2006, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, Exp. (14123);1 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 23 de agosto de 2019, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo, Radicación. SC3366-2019.

En cuanto a la destinación de los bienes de las entidades de la seguridad social en salud, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de marzo de 2018, exp. 66001-23-31-003-2011-00142- 01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

**FUENTE FORMAL;** Ley 1437 de 2011 (Art. 164, 165); Código General del Proceso (Art. 378); Código Civil (Art. 1741, 1742, 1746); Ley 80 de 1993 (Art. 44, 45); Ley 100 de 1993 (Art. 194, 196, 197); Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996 proferida por la Asamblea de Cundinamarca.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B

Magistrada Ponente: Clara Cecilia Suárez Vargas

Bogotá D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**Expediente:** 11001333603120180010601

**Demandante:** Universidad de Cundinamarca

**Demandados:** Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán  
Yanguas de Soacha

**Medio de control:** *Controversias contractuales*

**Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra de la sentencia del primero (1) de julio de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que accedió a las pretensiones.

**I. Antecedentes**

Dado que la demanda fue presentada ante la jurisdicción ordinaria y remitida posteriormente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se revisarán los antecedentes y trámites adelantados en cada jurisdicción.

**1.1. La demanda en la jurisdicción ordinaria**

El 14 de junio de 2016, la Universidad de Cundinamarca presentó acción reivindicatoria contra el E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, ante los

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Juzgados Civiles del Circuito de Soacha, en la que solicitó la restitución del inmueble denominado local 301 del Edificio Tequendama PH y el pago de los frutos naturales o civiles del inmueble (fls. 105-111 c2).

La demanda fue inadmitida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha mediante auto del 1 de julio de 2016 (fl. 11 c2) y subsanada el 12 de julio de 2016, la parte demandante indicó que se pretende solo la entrega material del inmueble aludido y no reclamará sus frutos.

La demanda fue admitida el 21 de julio de 2016 (fl. 123 c2) como proceso verbal ordinario de entrega del tradente al adquirente, contra el Departamento de Cundinamarca y la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

El Departamento de Cundinamarca contestó la demanda (fls. 159-165 c2) y se opuso a las pretensiones porque no tiene legitimación en la causa por pasiva puesto que esa entidad no es titular de la propiedad ni poseedor del inmueble objeto de controversia, ya que la presunta posesión, al parecer se encuentra en cabeza de otra persona jurídica como lo es la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha. De otra parte, el Departamento cedió en favor de la universidad el inmueble, pero en la cláusula séptima de la escritura pública número 2284 del 27 de diciembre de 2013, las partes estipularon que el Departamento ya realizó la entrega real y material del inmueble el día 27 de diciembre de 2013; por ello el Departamento no es quien debe realizar la entrega material del inmueble, sino el Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

La ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, en su contestación (fls. 159-165 c2) se opuso a las pretensiones de la demanda indicando que el Hospital es un poseedor de buena fe respecto al inmueble objeto de controversia, lo que implica que no tiene la calidad de tradente, y por tanto no puede realizar una entrega formal y material a la Universidad, en este caso quien tiene la obligación de realizar la entrega o tradición y el saneamiento de la cosa, en este caso al tratarse de una dación el pago, es el deudor.

Al ser un poseedor de buena fe no puede hacer parte del proceso, máxime cuando las obligaciones que se reclaman surgen de un contrato o justo título celebrado entre la Universidad y el Departamento, el cual no tiene relación con el Hospital; desde el 7 de noviembre de 1996, el Hospital viene ejerciendo de manera quieta, pacífica e ininterrumpida posesión sobre el inmueble objeto de litigio. Además, el Hospital, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Tercera de la Escritura Pública No.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

1766 de fecha 15 de noviembre de 1996, viene ocupando el inmueble y destinándolo para la prestación de servicios de salud que brinda el Hospital, a la población del Municipio de Soacha y al Departamento de Cundinamarca en General; y durante los más de 20 años que el Hospital ha ocupado el bien inmueble objeto de litis, no han existido actos de dominio por la Universidad demandante.

Agotada la etapa probatoria, en audiencia del siete (07) de noviembre de 2017, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha, profirió sentencia dentro del proceso: i) declarando probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del Hospital Mario Gaitán Yanguas y ii) ordenando a la Gobernación de Cundinamarca en su calidad de tradente, que en coordinación con el actual tenedor del inmueble, Hospital Mario Gaitán Yanguas, entregue a la Universidad de Cundinamarca el inmueble local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal (fl. 9 c1).

La anterior providencia fue apelada por el Departamento de Cundinamarca, correspondiendo su conocimiento en segunda instancia a la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Corporación que mediante providencia del 23 de marzo de 2018, resolvió anular la sentencia mencionada por falta de jurisdicción para conocer del asunto y remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá (fls. 8-14 c1).

## **1.2. La demanda en la jurisdicción de lo contencioso administrativo**

El Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá inadmitió la demanda y ordenó a la parte actora adecuar las pretensiones (fls. 18-19 c1). La demandante subsanó la demanda (fls. 57-68 c1) y planteó la siguiente situación fáctica:

Mediante Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) de la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca, dio en dación en pago a la Universidad de Cundinamarca, el inmueble Local 301 Edificio Tequendama P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

El Departamento de Cundinamarca, entregó formal y no materialmente a la Universidad de Cundinamarca, el predio aludido, como consecuencia del cumplimiento de una sentencia judicial.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

El día veintitrés (23) de Mayo del año dos mil trece (2013), el Departamento de Cundinamarca realizó un acto de entrega formal del inmueble, consistente en "*hacer visita del inmueble*" y luego mediante otro si de visita de fecha 15 de agosto de 2013, se modifica el acta de visita de fecha 23 de mayo de 2013, en el sentido de actualizar el valor comercial de los bienes, entre ellos el acá en litigio.

La entrega no ha sido material, a tal punto, que la Universidad de Cundinamarca no ha podido ejercer plenamente el uso, goce y libre disposición del bien.

El derecho real de dominio del inmueble recae en cabeza de la Universidad de Cundinamarca, conforme al Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha y el negocio contentivo en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) de la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, D.C.

La Universidad de Cundinamarca, en la actualidad se encuentra privada de la posesión material del inmueble, puesto que se encuentra en tenencia de la E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

B) Formuló las siguientes pretensiones (fls. 57-59 c1):

1.1. Que en virtud de la Escritura Pública No. 2284 de fecha 27/12/13 expedida por la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, mediante la cual el Departamento de Cundinamarca dio en DACION EN PAGO a mi mandante, el inmueble LOCAL 301 EDIFICIO TEQUENDAMA P.H. Ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), con entrada por la Calle 13 número 9-85 del Barrio Eugenio Díaz Castro; declarar administrativa y patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, Por los perjuicios ocasionados al realizar una entrega formal y no material del inmueble antes citado e identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.2. Declarar administrativa y patrimonialmente DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS por los perjuicios ocasionados por la mora en la entrega material y real del predio identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.3. Declarar administrativa y patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, por los perjuicios ocasionados a la Universidad de Cundinamarca, en razón a que como consecuencia de la mora en la entrega real y material, la Institución de Educación Superior no ha podido ejercer plenos actos de uso, goce y disposición del Inmueble identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.4. Declarar que pertenece el dominio pleno y absoluto a la Universidad de Cundinamarca del LOCAL el domino 301 EDIFICIO pleno y TEQUENDAMA P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca) (...) el cual se encuentra identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos Soacha.

1.5. Que como consecuencia de las declaraciones, se condene a los demandados DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y ESE. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, a entregar materialmente el inmueble identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, de tal manera que permitan el uso, goce y disposición a la Universidad de Cundinamarca.

1.6. Que como consecuencia de la anterior condena, la entrega del inmueble identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, comprenda las cosas que forman parte del predio, o que se refuten como inmuebles, conforme a la conexión del mismo, tal como lo prescribe el Código Civil, en su libro II.

1.7. Que se fije por parte del juzgado o por intermedio de despacho comisorio, el día y la hora para la entrega material del inmueble.

1.8. Que como consecuencia de las declaraciones, se condene a los demandados DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y ESE. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, a indemnizar los perjuicios a través del reconocimiento y pago del lucro cesante de las cantidades que se detallan a continuación:

Por concepto de indemnización de perjuicios como DAÑO MATERIAL en la modalidad de lucro cesante, la suma de CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE DE CIRCULACIÓN NACIONAL (\$169'806.600.00 M/CTE) y correspondientes a las sumas que hubiera podido percibir, si hubiese podido disponer el arrendamiento del inmueble conforme a las disposiciones de que trata el Decreto 1376 de 1986.

1.9. Que la condena respectiva, sea actualizada de conformidad con el índice de Precios al Consumidor y las fórmulas matemáticas y/o financieras aceptadas por el Honorable Consejo de Estado, teniendo en cuenta la indemnización debida o consolidada y la futura.

1.10. Que como consecuencia de lo anterior, se reconozcan intereses liquidados desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso.

1.11. Ordenar a la parte demandada, a dar cumplimiento de la sentencia, en los términos de los Artículos 192, 194 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

1.12. Que se condene al demandado en costas y agencias del derecho con ocasión del proceso.

Con auto del 28 de junio de 2018, se admitió la demanda (fls. 70-72 c1).

### **1.3. Contestación de la demanda**

- ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha (fls. 1-4 c2)

Contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y propuso las excepciones de:

i) falta de legitimación en la causa por pasiva pues esa ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha es poseedor de buena fe e ii) inepta demanda porque a su juicio esta litis se refiere a un proceso reivindicatorio, pero la demandante no ha ejercido actos de señor y dueño sobre el inmueble.

Además, argumentó que la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha es poseedor de buena fe y ha usado el inmueble en cumplimiento de una destinación específica, objeto social como entidad pública y prevalencia de un interés general, que no se ha lucrado del bien. Reiteró que la Universidad de Cundinamarca no ha ejercido actos de dominio.

- El Departamento de Cundinamarca no contestó la demanda, tal como lo resolvió el *a quo* en la audiencia inicial (fls. 12-13 c1).

#### **1.4. Trámite procesal**

La sentencia de primera instancia fue proferida el 1 de julio de 2020 (fls. 168-171 c1).

Las demandadas interpusieron recurso de apelación el 14 de julio de 2020, que fue concedido mediante auto del 30 de septiembre de 2020 proferido en la audiencia de que trata el inciso 4 del artículo 192 del CPACA; y fue admitido por este despacho judicial con auto del 25 de febrero de 2021.

Los sujetos procesales no se pronunciaron frente al recurso de apelación en los términos del numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>. El Ministerio Público también guardó silencio en esta oportunidad.

#### **1.5. Sentencia de primera instancia**

El Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, profirió sentencia el primero (1) de julio de dos mil veinte (2020), mediante la cual accedió a las pretensiones (fls. 168-171 c1).

El *a quo* consideró que, en la cláusula séptima de la Escritura Pública No. 2284 de 27 de diciembre de 2013 se expresó que el deudor había realizado la entrega real y material del bien tal y como consta en el acta de entrega de fecha 15 de agosto de 2013; pero no se logró probar la entrega real del inmueble; por el contrario, se demostró que el bien está en cabeza del Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha como poseedor de buena fe, y por ello no tiene la calidad de acreedor.

Agregó que, atendiendo que el bien está en poder de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, se hace necesario ordenar a dicha entidad y al Departamento de Cundinamarca, la restitución del inmueble y/o entrega del mismo tantas veces

---

<sup>1</sup> De conformidad con el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación "*Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia*" y de conformidad con el numeral 6 *idem* el "*Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia*".

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

mencionado, en el término improrrogable de diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, levantándose la respectiva acta de entrega del inmueble, suscrita por las partes aquí demandante y demandadas.

Frente a los perjuicios reclamados por la parte actora, adujo que únicamente se limitó a hacer mención a ellos, pero no se demostró en que consistieron ni su valor. En consecuencia, resolvió:

PRIMERO: ORDENAR al Departamento de Cundinamarca y al Hospital Mario Gaitán Yanguas, la restitución del inmueble y/o entrega material del mismo, el cual fue dado en dación en pago por el Departamento de Cundinamarca a la Universidad de Cundinamarca, local No. 301 del Edificio Tequendama, ubicado en el municipio de Soacha - calle 13 No. 9-85 del Barrio Eugenia Díaz Castro - identificado con el folio de matrícula No. 051-75006, de acuerdo con la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: DECLARAR NO prósperas las excepciones de: i) Poseedor de buena fe; ii) Uso del inmueble en cumplimiento de una destinación específica, objeto social como entidad pública y prevalencia de un interés general; iii) Ausencia de Lucro y, iv) Ausencia de actos de dominio por parte de la demandada, formuladas por el Hospital de Soacha, por lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: SE NIEGA el reconocimiento de perjuicios atendiendo la parte considerativa.

CUARTO: SE NIEGA el reconocimiento de agencias en derecho, de acuerdo con la parte motiva.

QUINTO: La presente sentencia se notifica de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del C.P.A.C.A.

SEXTO: Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por Secretaría los gastos ordinarios del proceso y, en caso de existir remanentes, devuélvanse al interesado; lo anterior de conformidad a lo establecido por el Artículo 7º y 9º del Acuerdo No. 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

## **1.6. El recurso de apelación**

### **a) ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha**

Interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en el que argumentó que el debate tiene lugar a partir de la dación en pago que realizó el Departamento de Cundinamarca, dación que se formalizó mediante la escritura pública No. 2284 de 27 de diciembre de 2013, únicamente entre esas entidades.

Adujo que la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas no hizo parte de esa dación en pago, ni tiene relación contractual alguna con el Departamento de Cundinamarca, ni con la Universidad de Cundinamarca.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Agregó que este asunto corresponde a un medio de control de controversias contractuales; no obstante, el *a quo* lo tramitó y resolvió como si se tratara de la restitución de un inmueble arrendado sin tener en cuenta que, no existe relación contractual alguna entre la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas y esas entidades, menos un contrato de arrendamiento y que en el medio de control de controversias contractuales no estaría llamado a responder.

Aseguró que el medio de control de controversias contractuales está caducado, pero el *a quo* no analizó esta excepción.

b) Departamento de Cundinamarca

Argumentó que el *a quo* no valoró las pruebas que acreditan la entrega material del inmueble de este asunto, entre ellas las pruebas testimoniales practicadas por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha en el proceso No. 201600164, en relación con la entrega material del inmueble y que tampoco se valoraron las pruebas practicadas en este proceso de controversias contractuales.

Adujo que en este caso no se configura el denominado saneamiento por evicción o vicios ocultos establecido en la cláusula quinta de la Escritura Publica 2284 de 2013 de la Notaria 27 de Bogotá, pues la posesión del bien objeto de *litis* por parte del Hospital Mario Gaitán Yanguas no se dio por sentencia judicial, era conocida por la Universidad de Cundinamarca, no impide que el bien sirva para su uso. Además, la universidad no suscribió un contrato de arrendamiento ni llevó a cabo proceso de desalojo en contra del poseedor.

Agregó que el *a quo* no estudió la caducidad del medio de control, pues se debe contabilizar desde el 28 de diciembre de 2013, día siguiente al de la suscripción de la Escritura Pública, habiéndose configurado la caducidad del medio de control, el 28 de diciembre de 2015.

No obstante, aún cuando se iniciara la contabilización del término, el día 29 de enero de 2014, como fecha en la que se registró el negocio jurídico en el folio de matrícula inmobiliaria, el término de caducidad se configuraría el 29 de enero de 2016.

Al haberse presentado la demanda hasta el día 14 de junio de 2016, se superó ampliamente el termino establecido por la normatividad procesal para accionar la jurisdicción (4 meses y 18 días o 3 meses y 17 días), por lo cual, se debe mantener

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

revocar la decisión de primera instancia, en el sentido de declarar la caducidad del medio de control y por ende terminar el proceso judicial.

### **1.7. Alegatos de conclusión**

Ninguno de los sujetos procesales se pronunció frente al recurso de apelación interpuesto por los demás intervinientes, en los términos del numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>2</sup>.

Por su lado, el Ministerio Público también guardó silencio en esta oportunidad prevista en el numeral 6° del mismo.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **A. ELEMENTOS PROCESALES**

#### **2.1. Jurisdicción**

Antes de analizar los argumentos de los recursos de apelación, la Sala aclara que, aunque la parte actora instauró este proceso ante la jurisdicción ordinaria como un proceso reivindicatorio, en su escrito de subsanación de la demanda aclaró que lo que se pretende es que el Departamento de Cundinamarca entregue material y no meramente formal, de un inmueble objeto de dación en pago, razón por la cual el proceso se tramitó como una entrega del tradente al adquirente.

Este aspecto es relevante porque con el escrito de subsanación, la actora modificó la esencia del proceso, puesto que se pasó de un trámite procesal en el cual se pretendía discutir derechos reales sobre el inmueble, a un proceso en el que se pretende el cumplimiento de un contrato celebrado entre entidades públicas, como lo son el Departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca.

En ese sentido, esta jurisdicción es la competente para conocer de esta controversia, dado que, de un lado se trata de una controversia contractual suscitada entre entidades públicas y por otra parte, la Universidad de Cundinamarca pretende la declaración de responsabilidad extracontractual respecto de otra entidad pública.

---

<sup>2</sup> De conformidad con el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación “Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia” y de conformidad con el numeral 6 *idem* el “Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia”.

## 2.2. Competencia para conocer este asunto

De otro lado, esta Sala es competente para conocer del asunto en los términos del artículo 153 del CPACA, por tratarse del recurso de apelación contra una sentencia proferida por el juez de primera instancia.

Se observa que la impugnación contra la sentencia de primera instancia fue formulada únicamente por la parte demandada; en consecuencia, su competencia se limitará en esta oportunidad a los puntos controvertidos por el apelante, en tanto sean desfavorables para él, sin la posibilidad de enmendar la providencia en la parte que no fue objeto de recurso, de conformidad con lo consagrado en el inciso primero del artículo 328 del C.G.P.<sup>3</sup>

No obstante, esta Sala aclara que el juez de esta instancia tiene competencia para estudiar y reformar los puntos íntimamente relacionados con el tema objeto de apelación, de ser ello indispensable<sup>4</sup>.

## 2.3. Inexistencia de causales de impedimento de la magistrada sustanciadora

Se advierte que con Decreto No. 0084 del 20 de abril de 2011, el Gobernador de Cundinamarca modificó el artículo 1 del Decreto 0222 de 2010, en el sentido de *“delegar en el Secretario General del departamento para que firme las escrituras públicas de compra, venta, donación, hipoteca o cualquier otro acto de disposición sobre bienes inmuebles”* (fl. 43 c1).

Mediante la Resolución No. 0014 del 2 de enero de 2012, el Gobernador de Cundinamarca nombró a la señora **Sandra Jeannette Faura Vargas** en el cargo de Secretario de Despacho *“Despacho del Secretario General – Secretaría General”* (fl. 42 c1) y tomó posesión el 3 de enero de 2012 (fl. 42 revés c1).

---

<sup>3</sup> “Artículo 328. Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos en la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

[...]

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.”

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

A través de Ordenanzas 165 de mayo 2 de 2013 y 197 de noviembre 28 de 2013, la Asamblea del Departamento de Cundinamarca, autorizó al Gobernador de Cundinamarca para transferir a título de dación en pago, a favor de la Universidad de Cundinamarca, el local 301 del Edificio Tequendama (fls. 44-46 c1), con el propósito de cancelar la deuda reconocida mediante sentencia judicial del 26 de mayo de 2011, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, subsección B, dentro del proceso de acción popular 2005-001521-02, y de conformidad con el acuerdo de pago suscrito entre el Departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca y sus otrosí (fls. 48-49 c1).

La Escritura Pública No. 2284 de 27 de diciembre de 2013, expedida por la Notaria Veintisiete del Circulo de Bogotá, fue suscrita por la señora **Sandra Jeannette Faura Vargas identificada con c.c. 51.768.343 en nombre y representación del Departamento de Cundinamarca**, mediante este contrato el ente territorial dio en dación de pago a la Universidad de Cundinamarca, varios inmuebles, entre ellos el local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, localizado en el Barrio Eugenio Díaz Castro, del Municipio de Soacha objeto de esta *litis* (fls. 16 – 101 c1).

La señora Sandra Jeannette Faura Vargas, quien ya no ostenta el referido cargo, es prima de la magistrada sustanciadora Clara Cecilia Suarez Vargas, de manera que son parientes en el **cuarto grado de consanguinidad**.

No obstante, se advierte que no se configura ninguna de las causales establecidas en el artículo 130 del CPACA<sup>5</sup>. En efecto, aunque a señora Sandra Jeannette Faura Vargas participó en la celebración del contrato objeto de la controversia del asunto, es decir, suscribió el contrato contenido en la Escritura Pública No. 2284 de 27 de diciembre de 2013 en nombre del Departamento de Cundinamarca, la normativa prevé que el impedimento se configura si un pariente hasta del segundo grado de consanguinidad se encuentra en esa situación fáctica, y en este caso se trata de un pariente del cuarto grado.

<sup>5</sup> El artículo 130 del CPACA, respecto de los impedimentos, ordena:

**ARTÍCULO 130. CAUSALES.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

1. **Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.**

2. (...).

3. **Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado (...)** (negrilla fuera del texto).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Tampoco se configura alguna de las causales del artículo 141 del Código General del Proceso<sup>6</sup>, ya que a pesar de que esta normativa sí abarca los parientes hasta del cuarto grado de consanguinidad, no concurre ninguna de las situaciones descritas en ellas, concretamente la establecida en el numeral 1° puesto que no existe elemento alguno que permita inferir que la magistrada sustanciadora o la señora Sandra Jeannette Faura Vargas tengan interés directo o indirecto en las resultas del proceso ya que la discusión planteada se circunscribe a la entrega de un inmueble por parte del Departamento de Cundinamarca a la Universidad de Cundinamarca, controversia que no tiene incidencia directa o indirecta en sus órbita particular ni afecta sus intereses, aunado a que la señora Faura Vargas no ostenta en la actualidad el vínculo laboral anterior.

Así mismo, no se configura la causal 3 de esta normativa, dado que la señora Faura Vargas no es parte de la controversia ni es su representante o apoderada, y su actuación se limitó a firmar el contrato aludido puesto que para el momento de la suscripción de la Escritura Pública No. 2284, es decir, el 27 de diciembre de 2013, ocupaba el cargo de Secretaria General del Departamento de Cundinamarca.

En conclusión, se considera que no se configura causal alguna por la cual la magistrada sustanciadora deba declararse impedida ni se advierte situación alguna que afecte la imparcialidad, independencia y transparencia en la decisión que deba tomarse en esta controversia.

## **B. ELEMENTOS SUSTANCIALES**

### **2.4. Medio de control de este asunto**

La Sala estima necesario realizar algunas consideraciones para aclarar lo relativo al medio de control de este asunto, así como para establecer si existe o no

---

<sup>6</sup> Por su parte, el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil que establecía las causales de recusación, fue derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso, cuyos artículos 140 y 141, sobre esta materia disponen:

**ARTÍCULO 140. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS.** Los magistrados, jueces, conjuces en quienes concurra alguna causal de recusación deberán declararse impedidos tan pronto como adviertan la existencia de ella, expresando los hechos en que se fundamenta.

(...)

ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN. Son causales de recusación las siguientes:

**1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.**

2. (...).

3. Ser cónyuge, compañero permanente o pariente de alguna de las partes o de su representante o apoderado, dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad (...) (negrilla fuera del texto).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

acumulación de pretensiones de los medios de control de controversias contractuales y de reparación directa.

#### **a) Medio de control de controversias contractuales**

De la revisión del plenario se encuentra que la Universidad de Cundinamarca presentó inicialmente demanda de *“REIVINDICACIÓN O ACCIÓN DE DOMINIO”* contra la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha (fls. 105-111 c1), en la que pretendía que se ordenara restituir el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 0561-75006, esto es, del local No. 301 del Edificio Tequendama PH y el pago de los frutos naturales o civiles del inmueble (fls. 105-111 c2).

Esa demanda fue inadmitida mediante auto del 1 de julio de 2016, proferido por el Juzgado 2° Civil del Circuito de Soacha, para que la parte actora subsanara sus pretensiones puesto que estaban indebidamente planteadas, ya que la cuantía de los frutos reclamados no fue expresada ni estimada razonadamente; además para que determinara las personas contra quien se dirige la demanda (fl. 113 c2).

Con memorial del 12 de julio de 2016, la demandante presentó escrito de subsanación de la demanda (fls. 114-119 c2) en el que, en relación con la reclamación de frutos expresamente señaló que:

De conformidad con lo indicado en la pretensión tercera de la demanda y como quiera que resulta necesario dar cumplimiento a lo solicitado por su despacho y con el propósito de materializar la entrega del inmueble sin mayor dilación, y existiendo otros mecanismos para la reclamación de frutos **LA DEMANDA SE CENTRARÁ EN LA SOLICITUD DE ENTREGA Y NO EN LA RECLAMACIÓN PARA EL RECONOCIMIENTO DE FRUTOS** generados.

Así las cosas, y **PRESCINDIENDO CON ESTE DOCUMENTO DE LA PRETENSION DE RECONOCIMIENTO DE PAGOS DE FRUTOS PARA ESTE PROCESO**, causa que la presente demanda carezca de pretensión de reconocimiento de frutos y por ello, por sustracción de materia, carecería de razón la realización de juramento estimatorio, **por carecer la demanda de pretensión de indemnización**, compensación o pagos de frutos o mejoras (negrilla fuera del texto).

En cuanto a las personas contra quienes se dirige la demanda, la Universidad de Cundinamarca, en su escrito de subsanación expresó:

En atención al yerro indicado por el despacho, el suscrito memorialista se permite indicar que el **Departamento de Cundinamarca por intermedio de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas, detenta el bien en calidad de TENEDOR – TRADENTE**, toda vez que reconocen a la Universidad como su propietario (...).

Toda vez que se insiste, detentan la calidad de TENEDOR – TRADENTE de conformidad con la información conocida (**escritura y documentos protocolizados anexos a la demanda**).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Por lo anterior y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 952 del Código Civil, será necesario indicar que **NO es un bien objeto de reivindicación, SINO ES UN BIEN OBJETO DE ENTREGA REAL DE DOMINIO POR PARTE DEL TENEDOR TRADENTE, de conformidad con la aclaración que se realiza en cuanto a la calidad que detenta el demandado Departamento de Cundinamarca respecto del bien** (negrilla fuera del texto).

Así, para la Sala resulta claro que la Universidad de Cundinamarca en su escrito de subsanación de la demanda, y en ejercicio de su derecho dispositivo:

- i) Excluyó de sus pretensiones las dirigidas obtener la indemnización de perjuicios derivados de la supuesta omisión en la entrega material del inmueble mencionado,
- ii) Expresamente señaló que su única pretensión se circunscribe a la entrega material del inmueble,
- iii) Expresó que el inmueble denominado local 301 del Edificio Tequendama P.H., identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, objeto de esta *litis* no es un bien objeto de reivindicación sino de entrega material por parte del tradente Departamento de Cundinamarca a la Universidad de Cundinamarca, con fundamento en los documentos anexos a la demanda inicial, esto es, el contrato contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) de la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, mediante el cual el Departamento de Cundinamarca lo dio en dación en pago a la Universidad de Cundinamarca.
- iv) Que la demanda está dirigida contra el Departamento de Cundinamarca y la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

En atención al escrito de subsanación de la demanda, el Juzgado 2 Civil del Circuito de Soacha la admitió como una demanda verbal de entrega del tradente al adquirente contra la Universidad de Cundinamarca y la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha (fl. 123 c2), decisión que no fue recurrida.

Entonces, la Sala encuentra que el debate ante la jurisdicción ordinaria se centró única y exclusivamente en la entrega del bien. En ese marco las demandadas contestaron la demanda y solo frente a los argumentos relativos a esa pretensión presentaron excepciones y sus argumentos se defensa (fls. 159-165 y 183-186 c2), se agotó la fase de conciliación, se fijó el litigio, se decretaron y practicaron las pruebas y se profirió sentencia en la jurisdicción ordinaria.

El 7 de noviembre de 2017, se profirió sentencia de primera instancia que declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la ESE Hospital Mario

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Gaitán Yanguas de Soacha y ordenó al Departamento de Cundinamarca entregar a la Universidad de Cundinamarca el inmueble de este debate (fl. 9 c1).

Esa decisión fue apelada por el Departamento de Cundinamarca y mediante providencia del 23 de marzo de 2018 proferida por la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, se consideró que por *“haberse formado entre entidades de derecho público”* el contrato respecto del cual se pretende su cumplimiento mediante la entrega material del local 301, *“eran los jueces contenciosos administrativos los llamados a conocer el litigio”*, por lo que resolvió:

PRIMERO: en virtud del control de legalidad que aluden los artículos 42 (num 12) y 232 del CGP, declarar que en el presente proceso se configuró la causal de nulidad relativa de falta de jurisdicción, prevista en los artículos 16 y 138 del dicho estatuto procesal.

SEGUNDO. En consecuencia, **anular la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2017 y lo actuado con posterioridad a ella. Conservarán validez las actuaciones y pruebas practicadas** hasta el momento de emisión de dicho fallo, teniendo eficacia respecto de quienes tuvieron la oportunidad de controvertirlas.

TERCERO: ordenar la remisión del presente asunto a los jueces Administrativos de Bogotá (fls. 8-14 c1) (negrilla fuera del texto).

En ese contexto, la Sala estima que la demandante Universidad de Cundinamarca en ejercicio de su derecho dispositivo, circunscribió la demanda y el debate única y exclusivamente a la entrega material del local 301, dado que mediante su memorial del 12 de julio de 2016 a través del cual subsanó la demanda así lo expresó al adecuar sus pretensiones a un proceso verbal de entrega del tradente al adquirente.

Ahora bien, la pretensión de entrega del inmueble denominado local 301 del Edificio Tequendama P.H., identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, tiene su origen en las obligaciones derivadas del contrato contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) de la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, mediante el cual el Departamento de Cundinamarca lo entregó a título de dación en pago a la Universidad de Cundinamarca.

Posteriormente, recibido el expediente en esta jurisdicción, el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá inadmitió la demanda y ordenó a la parte actora adecuar las pretensiones (fls. 18-19 c1). La demandante subsanó la demanda (fls. 57-68 c1) y argumentó que mediante Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) de la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca, entregó en dación en

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

pago a la Universidad de Cundinamarca, el inmueble Local 301 Edificio Tequendama P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha y que se entrego formal y no materialmente el predio aludido. Formuló las siguientes pretensiones (fls. 57-59 c1):

1.1. Que en virtud de la Escritura Pública No. 2284 de fecha 27/12/13 expedida por la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, mediante la cual el Departamento de Cundinamarca dio en DACION EN PAGO a mi mandante, el inmueble LOCAL 301 EDIFICIO TEQUENDAMA P.H. Ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), con entrada por la Calle 13 número 9-85 del Barrio Eugenio Díaz Castro; declarar administrativa y patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, Por los perjuicios ocasionados al realizar una entrega formal y no material del inmueble antes citado e identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.2. Declarar administrativa y patrimonialmente DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS por los perjuicios ocasionados por la mora en la entrega material y real del predio identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.3. Declarar administrativa y patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, por los perjuicios ocasionados a la Universidad de Cundinamarca, en razón a que como consecuencia de la mora en la entrega real y material, la Institución de Educación Superior no ha podido ejercer plenos actos de uso, goce y disposición del Inmueble identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.4. Declarar que pertenece el dominio pleno y absoluto a la Universidad de Cundinamarca del LOCAL el domino 301 EDIFICIO pleno y TEQUENDAMA P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca) (...) el cual se encuentra identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos Soacha.

1.5. Que como consecuencia de las declaraciones, **se condene a los demandados DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y ESE. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, a entregar materialmente el inmueble** identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, de tal manera que permitan el uso, goce y disposición a la Universidad de Cundinamarca.

1.6. Que como consecuencia de la anterior condena, la entrega del inmueble identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, comprenda las cosas que forman parte del predio, o que se refuten como inmuebles, conforme a la conexión del mismo, tal como lo prescribe el Código Civil, en su libro II.

1.7. Que se fije por parte del juzgado o por intermedio de despacho comisorio, el día y la hora para la entrega material del inmueble.

1.8. Que como consecuencia de las declaraciones, se condene a los demandados DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y ESE. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, a indemnizar los perjuicios a través del reconocimiento y pago del lucro cesante de las cantidades que se detallan a continuación:

Por concepto de indemnización de perjuicios como DAÑO MATERIAL en la modalidad de lucro cesante, la suma de CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE DE CIRCULACIÓN NACIONAL (\$169'806.600.00 M/CTE) y correspondientes a las sumas que hubiera podido percibir, si hubiese podido disponer el arrendamiento del inmueble conforme a las disposiciones de que trata el Decreto 1376 de 1986.

1.9. Que la condena respectiva, sea actualizada de conformidad con el índice de Precios al Consumidor y las fórmulas matemáticas y/o financieras aceptadas por el Honorable Consejo de Estado, teniendo en cuenta la indemnización debida o consolidada y la futura.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

1.10. Que como consecuencia de lo anterior, se reconozcan intereses liquidados desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso (negrilla fuera del texto).

Con auto del 28 de junio de 2018, el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá admitió la demanda (fls. 70-72 c1) .

Por ello, esta Sala considera que, respecto del demandado Departamento de Cundinamarca, el medio de control de este asunto es de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del CPACA, que dispone:

ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, **que se declare su incumplimiento**, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, **que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios**, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes (negrilla fuera del texto).

En efecto, de una parte la Universidad de Cundinamarca y el Departamento de Cundinamarca son entidades públicas.

Adicionalmente, esas entidades son parte del contrato del Estado contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) y la primera de ellas pretende que se declare su incumplimiento y que se ordene a su contra parte *“entregar materialmente el inmueble”* local 301 del Edificio Tequendama P.H.

#### **b) Medio de control de reparación directa**

El artículo 140 del CPACA, dispone que las personas afectadas podrán demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción de los agentes estatales:

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

En este caso, la Universidad de Cundinamarca pretende que se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial derivada de la omisión en la entrega material del inmueble aludido, así (fls. 57-59 c1):

1.1. Que en virtud de la Escritura Pública No. 2284 de fecha 27/12/13 expedida por la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, mediante la cual el Departamento de Cundinamarca dio en DACION EN PAGO a mi mandante, el inmueble LOCAL 301 EDIFICIO TEQUENDAMA P.H. Ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), con entrada por la Calle 13 número 9-85 del Barrio Eugenio Díaz Castro; **declarar administrativa y patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, Por los perjuicios ocasionados al realizar una entrega formal y no material del inmueble** antes citado e identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.2. **Declarar administrativa y patrimonialmente DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS por los perjuicios ocasionados por la mora en la entrega material y real del predio** identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.3. **Declarar administrativa y patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, por los perjuicios ocasionados a la Universidad de Cundinamarca, en razón a que** como consecuencia de la mora en la entrega real y material, la Institución de Educación Superior **no ha podido ejercer plenos actos de uso, goce y disposición del Inmueble** identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.

1.4. Declarar que pertenece el dominio pleno y absoluto a la Universidad de Cundinamarca del LOCAL el domino 301 EDIFICIO pleno y TEQUENDAMA P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca) (...) el cual se encuentra identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos Soacha.

1.5. Que como consecuencia de las declaraciones, se condene a los demandados DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y ESE. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, a entregar materialmente el inmueble identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, de tal manera que permitan el uso, goce y disposición a la Universidad de Cundinamarca.

1.6. Que como consecuencia de la anterior condena, la entrega del inmueble identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, comprenda las cosas que forman parte del predio, o que se refuten como inmuebles, conforme a la conexión del mismo, tal como lo prescribe el Código Civil, en su libro II.

1.7. Que se fije por parte del juzgado o por intermedio de despacho comisorio, el día y la hora para la entrega material del inmueble.

1.8. Que como consecuencia de las declaraciones, **se condene a los demandados DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA y ESE. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS, a indemnizar los perjuicios a través del reconocimiento y pago del lucro cesante de las cantidades que se detallan a continuación:**

Por concepto de indemnización de perjuicios como DAÑO MATERIAL en la modalidad de lucro cesante, la suma de CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE DE CIRCULACIÓN NACIONAL (\$169'806.600.00 M/CTE) y correspondientes a las sumas **que hubiera podido percibir, si**

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

**hubiese podido disponer el arrendamiento del inmueble** conforme a las disposiciones de que trata el Decreto 1376 de 1986 (...) (negrilla fuera del texto).

De manera que la Universidad de Cundinamarca pretende la indemnización de perjuicios que dice haber sufrido por la ocupación que la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha realiza del inmueble objeto de la *litis*, lo que acarreó que esa universidad no haya *“podido ejercer plenos actos de uso, goce y disposición”*, concretamente pretende la indemnización de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante por la suma de \$169'806.600.00, *“correspondientes a las sumas que hubiera podido percibir, si hubiese podido disponer el arrendamiento”*.

En ese sentido, de conformidad con los fundamentos y argumentos expuestos por la demandante, la Sala encuentra que, respecto de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha se formularon pretensiones del medio de control de reparación directa 140 del CPACA.

### **c) Acumulación de pretensiones**

La Sala destaca que, el artículo 165 del CPACA permite la acumulación de pretensiones de controversias contractuales y las de reparación directa:

ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, **relativas a contratos y de reparación directa**, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

De manera que la Sala debe establecer si concurren los requisitos para la acumulación de los medios de control de controversias contractuales y de reparación directa, en este asunto.

- Que sean competencia del mismo juez

En los términos del artículo 153 del CPACA, esta Corporación resuelve el recurso de apelación contra una sentencia proferida por el *a quo*, juez que a su vez era competente para conocer en primera instancia los medios de control de controversias contractuales y el de reparación directa de este debate, de

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

conformidad con los numerales 5 y 6 del artículo 155 *idem*<sup>7</sup> ya que la cuantía de la demanda no excede de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, (que para el año 2018, en que se presentó la demanda ascendían a la suma de \$390.621.000.oo), pues las pretensiones son de \$169'806.600.oo.

Además, el contrato se ejecutó o debió ejecutarse en el Municipio de Soacha (Cundinamarca) y los hechos se produjeron en ese lugar, de conformidad con los numerales 4 y 6 del artículo 156 *idem*<sup>8</sup>.

Por ello, se estima que los medios de control de controversias contractuales y de reparación directa, en primera instancia son competencia del juez contencioso administrativo.

- Las pretensiones no se excluyan entre sí

Se considera que las pretensiones no se excluyen entre sí, puesto que las relativas a controversias contractuales se circunscriben a que el Departamento de Cundinamarca realice la entrega material del inmueble, al paso que las de reparación directa están dirigidas a que se condene a la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha a pagar la indemnización de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante por la suma de \$169'806.600.oo, “*correspondientes a las sumas que hubiera podido percibir, si hubiese podido disponer el arrendamiento*”, ya que ese hospital no ha permitido la entrega de ese inmueble a la demandante.

- No ha operado la caducidad respecto de alguna de ellas

---

<sup>7</sup> ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA: Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>8</sup> RTÍCULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO: Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

4. En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.

(...)

6. En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas, o por el domicilio o sede principal de la entidad demandada a elección del demandante.

### **i) Caducidad del medio de control de controversias contractuales**

Respecto de la oportunidad para presentar la demanda, el literal j) del artículo 164 del CPACA, establece las reglas para el computo de la caducidad en tratándose de controversias contractuales, así:

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán 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 dos (2) años se contará así:

**i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;**

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga; **(negrilla fuera del texto)**.

La Sala advierte que en principio existen 5 eventos diferentes, para el computo de la caducidad en tratándose de controversias contractuales. Los contenidos en los incisos iii), iv) y v), proceden cuando el contrato estatal es liquidable, hipótesis que no predica en el caso concreto.

De otro lado, el inciso i) del literal j) del artículo 164 del CPACA, dispone cómo se debe computar el término de caducidad cuando el contrato sea de ejecución instantánea; y el inciso ii), como se debe computar cuando el contrato sea de tracto sucesivo.

En esa línea, la Sala debe determinar si la obligación contenida en el contrato de dación en pago celebrado entre el Departamento y la Universidad de Cundinamarca es de ejecución instantánea o de tracto sucesivo.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Para ese efecto, la Sala encuentra que la razón de este medio de control de controversias contractuales no es otra que el presunto incumplimiento de una obligación contractual consistente en la entrega material del local 301 del Edificio Tequendama PH, ubicado en el municipio de Soacha, que fue dado en dación de pago por el Departamento de Cundinamarca a la Universidad de Cundinamarca.

El contrato de dación en pago celebrado por las entidades aludidas, respecto del cual se pretende su cumplimiento, **contiene una obligación de ejecución instantánea**, esto es, ceder el derecho real de dominio y todos los derechos que derivan del mismo, sobre el inmueble mencionado.

Ello supone que esa obligación era de ejecución instantánea, ya que no es de aquellas obligaciones cuyo cumplimiento implica una serie de prestaciones repetidas y sucesivas que no se pudieren cumplir en un solo instante.

Por ello, la Sala concluye que el término de caducidad de este medio de control se debe computar de conformidad con lo previsto en el numeral i) del literal j) del artículo 164 del CPACA, es decir, desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato.

En el caso concreto, la Juez de primera instancia no se pronunció respecto de la caducidad del medio de control, por ello la Sala debe establecer ¿si en el caso concreto se encuentra configurada la caducidad del medio de control de controversias contractuales?

Para responder a ese problema debe precisarse que, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado, la finalidad o razón de ser, de establecer un término de caducidad en la jurisdicción contencioso administrativa, es evitar que las diversas situaciones generadoras de responsabilidad se extiendan de manera indefinida en el tiempo, brindando así seguridad jurídica al convertirlas en situaciones jurídicas consolidadas<sup>9</sup>.

En ese sentido, no es aceptable que el término de caducidad sea indefinido mientras el Departamento de Cundinamarca no haya realizado la entrega material del inmueble.

Por el contrario, en este asunto el término de caducidad debe computarse según lo previsto en el numeral i) del literal j) del artículo 164 del CPACA, esto es, desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 27 de marzo de 2014, C.P. Ramiro de Jesus Pazos Guerrero, Exp. 48578.

Así, la Sala determinará si cuándo se dio cumplimiento o se debió dar cumplimiento a la entrega material del inmueble objeto de controversia. Sobre esta temática, de las pruebas aportadas se observa que:

- El objeto del contrato de dación en pago celebrado entre el Departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca, es que la primera en su condición de deudora, entregara a la segunda en su condición de acreedora, unos bienes inmuebles, como parte del pago de la condena impuesta en una sentencia judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 26 de mayo de 2011.

- La condena judicial que se pretendía pagar mediante la dación de pago, establecía que el Departamento de Cundinamarca debía cancelar a la Universidad de Cundinamarca una suma de dinero dentro de un plazo máximo de 5 años, y que dentro del primer año se debía cancelar el 20% de dicho monto.

- Ambas entidades, mediante varios otrosíes celebrados a dicho acuerdo de pago, se pactaron los bienes que el Departamento daría en dación de pago a la Universidad de Cundinamarca, y las fechas de entrega de los mismos.

- En el otrosí No. 3 al acuerdo de pago, el Departamento de Cundinamarca se obligó a dar en dación de pago el inmueble objeto de controversia y a realizar la entrega del mismo a la Universidad de Cundinamarca, antes del 30 de junio de 2013.

- Según da cuenta una carta suscrita por la Directora de bienes e inventarios del Departamento de Cundinamarca, y los testimonios de los señores Cesar Augusto Moya Colmenares (abogado externo de la Universidad de Cundinamarca), Esperanza Gómez Pérez (Directora de bienes e inventarios de la Gobernación de Cundinamarca) y Carlos Eduardo Sierra Reina (Director de bienes e inventarios de la Universidad de Cundinamarca), el día 15 de agosto de 2013, funcionarios de ambas entidades realizaron un recorrido del inmueble con el objetivo de realizar su entrega del mismo; como quiera que no se pudo efectuar la entrega material del inmueble, porque se encontraba ocupado por la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, las partes celebraron el otrosí No. 4 al acuerdo de pago, en el cual se estipuló que: i) el Departamento de Cundinamarca se encontraba adelantando todos los

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

trámites administrativos para realizar la entrega del inmueble y ii) la entrega del inmueble se realizaría el 15 de diciembre de 2013, luego de lo cual se firmaría la respectiva escritura pública.

De lo anterior se concluye que no es posible tomar como fecha en que se debió haber cumplido el objeto del contrato, la del 30 de junio de 2013, planteada en el otrosí No. 3 al acuerdo de pago, ni la de la visita realizada el 15 de agosto de 2013, puesto que las mismas partes, mediante otrosí No. 4 al acuerdo de pago, estipularon que la fecha de entrega material del inmueble sería el 15 de diciembre de 2013.

En consecuencia, reconocieron que no se había cumplido el objeto de la dación en pago con anterioridad.

De otra parte, puesto que no obra en el plenario un acta de entrega o documento similar que permita tener la certeza de que se el 15 de diciembre de 2013 se realizó la entrega material del inmueble objeto de controversia, tal y como se pactó en el otrosí No. 4 al acuerdo de pago, la Sala debe remitirse al contenido de la escritura pública No. 2284 por medio de la cual el Departamento de Cundinamarca ofreció en dación de pago el inmueble a la Universidad de Cundinamarca, esto con el fin de determinar desde cuándo se debe computar el término de caducidad en el caso concreto.

La Sala advierte que el Departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca suscribieron la Escritura Pública No. 2284 de **27 de diciembre de 2013**, expedida por la Notaria Veintisiete del Circulo de Bogotá, en la cual se estipuló que:

- i) El Departamento de Cundinamarca entrega a título de dación de pago a la Universidad, el inmueble denominado local 301 del Edificio Tequendama PH, ubicado en el Municipio de Soacha;
- ii) El deudor ya había realizado la entrega real y material del bien inmueble objeto de dación en pago tal y como lo daban cuenta las actas de entrega del inmueble y
- iii) El inmueble ya se encontraba en posesión de la Universidad de Cundinamarca.

Se itera que en el expediente no obra acta de entrega del inmueble o documento similar que de certeza de que se efectuó una entrega real y material, no meramente formal del inmueble; y por el contrario, está acreditado que la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha afirmó que ha desarrollado una posesión quieta y

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

pacífica del inmueble, inclusive desde antes, que el mismo hubiere sido adquirido a título de dación en pago por la Universidad de Cundinamarca.

En ese sentido, la Sala encuentra que hasta este punto no se encuentra acreditado que se hubiere cumplido el contrato de dación en pago, por ello debe restablecerse ahora, la fecha en que se debió haberse dado cumplimiento.

La Sala recuerda que el contrato de dación en pago es una forma de extinguir las obligaciones, que se da cuando el deudor entrega a su acreedor, para satisfacer la prestación a su cargo, una cosa distinta que la que debía en virtud de la obligación, lo cual solo es posible con el consentimiento del acreedor<sup>10</sup>.

Ello supone que la finalidad del contrato de dación en pago no es en principio transferir el dominio de un bien, como sucede con el contrato de compraventa, sino extinguir una obligación, dando al acreedor una cosa distinta a la inicialmente pactada.

Es relevante tener en cuenta que, como la parte demandante argumentó que se efectuó una entrega meramente formal y no material del inmueble objeto de esta *litis*, no es aceptable computar el término de caducidad desde la fecha en que se suscribió o se registró la escritura pública mediante la cual se formalizó la dación en pago, especialmente porque la misma escritura pública indica que la entrega material del inmueble se había efectuado con anterioridad, según daban cuenta unas actas de entrega, que no obran en el plenario; además porque el negocio jurídico de dación en pago del caso concreto tiene origen en una orden judicial.

Por ello, la Sala considera que al no existir certeza respecto a si se realizó la entrega real y material del inmueble, dado que no se aportó elemento probatorio que así lo permita concluir, en aplicación del principio *pro actione*, el término de caducidad debe computarse desde la fecha en que culminó el plazo concedido por la autoridad judicial, para que el Departamento de Cundinamarca pagara las sumas adeudadas a la Universidad de Cundinamarca, esto es, desde el **26 de mayo de 2016**<sup>11</sup>, puesto que dicha fecha constituye el máximo temporal, para que se cumpliera con el pago de la obligación, y por tanto, es el plazo para que el Departamento culminara todos

---

<sup>10</sup> Véase Superintendencia Financiera de Colombia concepto No. 2001032588-1 emitido el 3 de septiembre del 2001; Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de febrero de 2006, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, Exp. (14123); Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 23 de agosto de 2019, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo, Radicación. SC3366-2019

<sup>11</sup> Considerando que la sentencia judicial que ordenó al Departamento de Cundinamarca pagar a la Universidad de Cundinamarca es de fecha 26 de mayo de 2011 y establecía un plazo máximo para pagar la deuda de 5 años.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

los trámites administrativos que le permitieran entregar real y material de los bienes objeto de dación en pago.

En ese sentido, la Universidad de Cundinamarca tenía hasta el **26 de mayo de 2018** para presentar la demanda, pero como la demanda de este asunto fue radicada ante la jurisdicción ordinaria el día **14 de junio de 2016** (fl. 105 c2), esta Sala estima que no está configurada la caducidad del medio de control de controversias.

En ese sentido, se procederá a realizar el análisis de fondo del caso concreto, a efectos de determinar si procede ordenar la entrega material del inmueble objeto de controversia.

## **ii) Caducidad del medio de control de reparación directa**

El literal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, dispone:

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse **dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo** si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición (...) (negrilla fuera del texto).

Como se aprecia, respecto de la caducidad del medio de control de reparación directa, esta normativa establece dos formas para su contabilización:

- i)* dos años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o,
- ii)* dos años contados a contados desde cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sobre esta temática, el Consejo de Estado<sup>12</sup> ha sostenido que por regla general el término de caducidad inicia desde la fecha de ocurrencia del daño, aunque en algunos eventos es necesario identificar el momento preciso en el cual se configura o consolida el mismo para poder computarlo, pues no todos los daños pueden ser verificados en un momento exacto, ya que existe la posibilidad de que sus efectos se prolonguen en el tiempo o se verifiquen posteriormente a la fecha de ocurrencia del hecho dañoso.

Ahora bien, la contabilización del término de caducidad en los casos de ocupación de bienes inmuebles, es Corporación mediante sentencia del 9 de febrero de 2011<sup>13</sup>, unificó la forma en que debe contabilizarse los dos (2) años previstos en la Ley para el ejercicio del medio de control de reparación directa, al discriminar dos escenarios de ocupación, en los que el fenómeno de caducidad opera de forma distinta:

i) Cuando la ocupación ocurre con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia: En este evento el término de caducidad debe calcularse desde que la obra finalizó, o desde que el actor conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior.

ii) Cuando la ocupación ocurre "**por cualquier otra causa**": En este caso el término de caducidad inicia a correr desde el día en que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado **cuando cesa la ocupación del inmueble**, siempre que esta ocupación sea temporal, o, en casos especiales, se contabiliza desde cuando el afectado tuvo conocimiento de la ocupación del bien después a su cesación.

Esto es así porque el propósito de la figura de la caducidad es impedir que las situaciones generadoras de responsabilidad estatal se extiendan indefinidamente en el tiempo y queden en la indefinición, permitiendo transformarlas en situaciones jurídicas consolidadas, brindando así seguridad jurídica respecto de ellas.

En el caso concreto, del análisis del libelo se infiere que la parte demandante arguyó que el hecho causante del daño consistió en que la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha ocupa el local 301 del Edificio Tequendama PH, ubicado en el Municipio de Soacha, que le fue cedido a título de dación en pago por el

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de agosto de 2011, exp. 20316, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 9 de febrero de 2011, exp. 38.271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

departamento de Cundinamarca, es decir, ese hospital no lo entregó a la Universidad de Cundinamarca y persiste en su ocupación.

Se destaca que ese bien era ocupado por la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha desde antes de la suscripción del contrato No. 2284 de 27 de diciembre de 2013 mediante el cual se dio a título de dación en pago por parte del Departamento de Cundinamarca en favor de la Universidad de Cundinamarca.

En suma, la Sala encuentra que el hecho u omisión de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, causante del daño aludido, consiste en la ocupación del local 301 del Edificio Tequendama PH y omitir su entrega material a la universidad.

Ahora bien, de conformidad con los elementos probatorios aportados y según los argumentos expuestos por las partes, se concluye que la ocupación del local 301 del Edificio Tequendama PH por parte de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, no ha cesado.

Así se desprende particularmente de la contestación del hospital, en la que expresamente señaló que la *“AL HECHO 2.5. La ESE es el único poseedor y/o tenedor desde la adquisición del inmueble por parte del Departamento de Cundinamarca”* (...) *“AL HECHO 2.17. La ESE sí viene ocupando el inmueble de la referencia”*.

También expresó que *“La ESE desde el 7 de septiembre de 1996, ha tenido posesión del inmueble”*.

Así las cosas, comoquiera que la ocupación del predio, que inició desde el 7 de septiembre de 1996, **no ha cesado**, fuerza concluir que el plazo de dos (2) años con el que contaba la demandante para formular el medio de control de reparación directa no se ha agotado, y en consecuencia, el medio de control no se encuentra caducado.

- Se tramitan por el mismo procedimiento

Ambos medios de control se tramitan por el procedimiento establecido en la Ley 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

En conclusión, la Sala concluye que en este asunto sí concurren los requisitos para la acumulación de los medios de control de controversias contractuales y de reparación directa, por ello se procederá a realizar el análisis de fondo del caso concreto.

b) De otra parte, el *a quo* en el auto que inadmitió la demanda remitida de la jurisdicción ordinaria y ordenó su adecuación al medio de control de **controversias contractuales** (fls. 18-19 c1), posteriormente, en el auto que la admitió, hizo alusión a que este debate corresponde a una “*restitución de inmueble*” (fls. 70-71 c1).

Además, en la sentencia señaló que se trata de un medio de control de “*controversias contractuales restitución de inmueble arrendado*” y en seguida expresó que debe “*resolver la controversia suscitada en el presente medio de control de reparación directa*” (negrilla fuera del texto).

Sobre esta situación, la Sala encuentra necesario aclarar que, de conformidad con el escrito de subsanación de la demanda, la Universidad de Cundinamarca formuló pretensiones propias de los medios de control de controversias contractuales y de reparación directa.

En efecto, pretende el cumplimiento de un contrato celebrado entre esa entidad y el Departamento de Cundinamarca, esto es, que se cumplan las obligaciones pactadas en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) de la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, concretamente que se ordene la entrega material del inmueble denominado local 301 del Edificio Tequendama P.H., identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, que el departamento de Cundinamarca dio en dación en pago a la universidad. Por otro lado, pretende que se declare la responsabilidad extracontractual de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha por la presunta ocupación de ese inmueble.

De manera que, tal como se indicó, se trata de una acumulación de pretensiones de los medios de control de controversias contractuales y de reparación directa, y no de la restitución de inmueble arrendado.

## 2.5. Problema jurídico

En atención a los argumentos de los recursos de apelación, la Sala debe establecer ¿si el Departamento de Cundinamarca incumplió su obligación contractual consistente en entregar materialmente el local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, localizado en el Barrio Eugenio Díaz Castro, del Municipio de Soacha, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 051-75006, a la Universidad de Cundinamarca? en caso afirmativo debe establecerse ¿si es procedente ordenar su entrega material a la demandante? Por otro lado, se debe determinar ¿si la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha es responsable administrativa y patrimonialmente por la presunta ocupación del inmueble objeto de controversia?

De manera que: i) se estudiarán los hechos probados; ii) se analizará la figura de la dación en pago, iii) se determinará si existe incumplimiento del contrato estatal por parte del Departamento de Cundinamarca en lo relativo a la entrega material del inmueble y iv) si concurren los elementos para declarar la responsabilidad extracontractual por parte de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

## 2.6. Hechos probados

Mediante la Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996, proferida por la Asamblea de Cundinamarca, se transformó el Hospital Nivel I Mario Gaitán Yanguas de Soacha en una Empresa del Estado del Orden Departamental. En el artículo 6 se estableció la forma en que está compuesto el patrimonio de la empresa, así:

### ARTÍCULO SEXTO: PATRIMONIO. **Conformarán el patrimonio de la empresa:**

- a. Todos los bienes y recursos que actualmente sean de propiedad o se encuentren en cabeza del Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.
- b. (...).**Los bienes actualmente destinados** por la Nación, **el Departamento** y el Municipio al Hospital y **los que en su futuro destine a la empresa** (...) (negrilla fuera del texto).

A través de la Escritura Pública No. 1766 del 15 de noviembre de 1996, el Departamento de Cundinamarca adquirió a título de compra el local 301, Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, localizado en el Barrio Eugenio Díaz Castro, del Municipio de Soacha. (fls. 187-198 c1). En la cláusula tercera de este instrumento se consignó:

Tercera. Que el precio total de la venta es la suma de \$413.165.000.00, suma que la Secretaría de Salud pagará con cargo al presupuesto de inversión para la vigencia fiscal de 1996, código 221010-proyecto 1: **ADQUISICIÓN, ADCUACIÓN Y DOTACIÓN – SEDE ANEXA HOSPITAL “MARIO GAITAN YANGUAS” DE SOACHA**, según certificado de disponibilidad presupuestal No. 040- otros recursos (...) (negrilla fuera del texto).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Mediante la Ordenanza Departamental No. 00285 del 16 de octubre de 2008, se modificó la anterior y se dispuso:

ARTÍCULO PRIMERO. Modificar el artículo primero de la Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996, el cual quedará así:

*ARTÍCULO PRIMERO: Transformación. Transformar el Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, a partir de la vigencia del presente decreto ordenanzal, en una en una Empresa Social del Estado Prestadora de Servicios de Salud de Segundo nivel de atención o mediana complejidad atendiendo el diseño de la red dispuesto por la Secretaria de Salud Departamental (...) **dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita a la Secretaria de Salud del Departamento de Cundinamarca** (negrilla fuera del texto).*

Con Decreto No. 0084 del 20 de abril de 2011, el Gobernador de Cundinamarca modificó el artículo 1 del Decreto 0222 de 2010, en el sentido de *“delegar en el Secretario General del departamento para que firme las escrituras públicas de compra, venta, donación, hipoteca o cualquier otro acto de disposición sobre bienes inmuebles”* (fl. 43 c1).

El 26 de mayo de 2011, dentro de la acción popular con radicado 2005 – 001521-02, la Subsección B, Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordenó al Departamento de Cundinamarca que iniciara las gestiones administrativas y presupuestales con el fin de suscribir un acuerdo de pago con la Universidad de Cundinamarca, para cancelar las diferencias dejadas de pagar por el Departamento en un plazo de 5 años, con amortización inicial del 20% durante el primer año, del valor de la suma total a cancelar (fls. 50 – 68 c1).

Mediante acuerdo de pago celebrado entre el Departamento y la Universidad de Cundinamarca, se dispuso que el Departamento de Cundinamarca se comprometía a realizar los trámites necesarios para las apropiaciones presupuestales correspondientes y la transferencia de los bienes inmuebles, que sean destinados para el cumplimiento del acuerdo, antes del 30 de junio de 2012 (fls. 48 - 49 c1).

Con otrosí No. 3 al acuerdo de pago celebrado entre las partes, el Departamento de Cundinamarca, se comprometió a entregar a título de dación de pago el inmueble objeto de controversia y entregarlo materialmente antes del **30 de junio de 2013** (fls. 82 revés - 87 c1).

A través de Ordenanzas 165 de mayo 2 de 2013 y 197 de noviembre 28 de 2013, la Asamblea del Departamento de Cundinamarca, autorizó al Gobernador de Cundinamarca para transferir a título de dación en pago, a favor de la Universidad

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

de Cundinamarca, el local 301 del Edificio Tequendama, con el propósito de cancelar la obligación reconocida mediante sentencia judicial del 26 de mayo de 2011, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, subsección B, dentro del proceso de acción popular 2005-001521-02, y de conformidad con el acuerdo de pago suscrito entre el Departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca y sus otrosíes (fls. 44-46 c1).

El 15 de agosto de 2013, a través del documento denominado “*otrosí al acta de visita para la entrega real y material de bienes inmuebles*” se modificó el acta de visita de fecha 23 de mayo de 2013, que no fue aportada al proceso, actualizando el valor comercial del local 301 del Edificio Tequendama, objeto de esta controversia, que su avalúo comercial asciende a \$292.770.000.00 (fls. 98 – 99. C.1)

El 25 de noviembre de 2013, el señor Cesar Augusto Moya Colmenares, abogado externo de la Universidad de Cundinamarca, informó al director financiero de la Universidad “*sobre los bienes recibidos en dación en pago por la UDEC en desarrollo de la ejecución de la sentencia condenatoria de fecha 26 de mayo de 2011*”, indicándole que el inmueble objeto de esta controversia se encontraba en trámite de escrituración (fls. 301 – 303, c.1).

La Gobernación de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca suscribieron el otrosí No. 4 al acuerdo de pago celebrado entre ellas, en el que se pactó que el Departamento de Cundinamarca se encontraba adelantando todos los trámites administrativos para realizar la entrega de los inmuebles, “*la cual se realizará el 15 de diciembre de 2013 o en fecha anterior previo acuerdo de las partes y con posterioridad se firmarán las respectivas escrituras públicas*”. (fls. 87-91 c1).

Mediante la Escritura Pública No. 2284 de 27 de diciembre de 2013, expedida por la Notaria Veintisiete del Circulo de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca entregó en dación de pago a la Universidad de Cundinamarca, varios inmuebles, entre ellos el local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, localizado en el Barrio Eugenio Díaz Castro, del Municipio de Soacha. En lo pertinente al caso concreto, la citada escritura señala: (fls. 16 – 31, c.1)

#### ESTIPULACIONES

**PRIMERA: Obligaciones vencidas:** Que para dar cumplimiento parcial a lo autorizado por las Ordenanzas Nos. 165 del 02 de Mayo de 2013 y 197 del 28 de Noviembre de 2013, expedidas por la Honorable Asamblea Departamental de Cundinamarca, que se anexan, mediante las cuales se faculta al señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, para transferir a título de DACIÓN EN PAGO unos bienes de propiedad del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA a favor de la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC, **como parte de**

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

**pago parcial a la deuda total existente entre “DEUDOR” Y “ACREEDOR”**, conforme el Acuerdo de Pago suscrito por las partes que también se anexa, y los OTROSI de fecha 29 de junio de 2012; 29 de diciembre de 2012; 11 de Abril de 2013 y 20 de noviembre de 2013, suscritos por las mismas partes en obediencia a la sentencia condenatoria de fecha 26 de mayo de 2011, expedida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que se anexa. (...)

**TERCERA: Dación en pago: Que como consecuencia de lo dicho, el DEUDOR entrega a título de DACIÓN EN PAGO a favor del ACREEDOR, el derecho de dominio y posesión que ejerce sobre los siguientes inmuebles. (...)**

**19. Local TRESCIENTOS UNO (301) DEL EDIFICIO TEQUENDAMA PROPIEDAD HORIZONTAL, ubicado en el Barrio “Eugenio Díaz Castro” del municipio de Soacha, en el Departamento de Cundinamarca. (...)**

**QUINTA: Saneamiento de los bienes inmuebles:** El DEUDOR manifiesta ser propietario de los bienes objeto de este contrato, que no soporta gravamen o limitaciones alguna de dominio, que están libre de impuestos y contribuciones; que no están afectados con embargos, ni son objeto de pleitos pendientes, que están libres de patrimonio de familia y afectación a vivienda familiar, y en todo caso, que se obliga a salir al saneamiento en los casos que determina la Ley, en especial por evicción y vicios ocultos.

**SEXTA: Aplicación Analógica:** Al presente acto serán aplicables por analogía las normas reguladoras del contrato de compraventa.

**SEPTIMA: Entrega material: El deudor ya realizó las entregas reales y materiales de cada uno de los bienes inmuebles objeto de este contrato, manifestando que ya están en posesión del ACREEDOR, conforme se desprende del contenido de las ACTAS DE ENTREGA suscritas entre las partes (...)**

El compareciente Doctor ADOLFO MIGUEL POLO SOLANO, de las condiciones civiles antes mencionadas, y quien obra en su condición de Rector y Representante Legal de la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC- manifestó además:

**Primero:** Que acepta los términos de la presente escritura y en especial la DACIÓN EN PAGO de los bienes inmuebles que se le hace a su representada.

**Segundo:** Que declara conocer y aceptar que la Dación en pago se le hace como cuerpo cierto.

**Tercero:** Que declara recibidos real y materialmente a su entera satisfacción todos y cada uno de los bienes inmuebles objeto de esta Dación en Pago (Negrilla fuera del texto).

La anterior escritura pública fue registrada en la oficina de instrumentos públicos de Soacha, el día 28 de enero de 2014, tal como consta en la anotación No. 6 del certificado de tradición y libertad No. 051-75006, por lo que el titular del derecho de dominio es la Universidad de Cundinamarca (fls. 102-103 c1).

De conformidad con el dictamen rendido por el perito ingeniero Marco Tulio Escobar Rincón en el mes de octubre de 2017 (fls. 326-338 c1) en el trámite de la demanda ordinaria presentada inicialmente, la tenencia material y explotación económica del local 301 se encuentra en cabeza de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, información que fue corroborada con la inspección judicial que se efectuó el 7 de noviembre de 2017 (fls. 345 c.1).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

En la audiencia de pruebas celebrada en el proceso ordinario, se recibió el testimonio del señor Cesar Augusto Moya Colmenares (abogado externo de la Universidad de Cundinamarca) (minutos 25 a 1:04 del medio magnético que contiene el audio y video de la audiencia).

En esa audiencia también se recibió el testimonio de la señora Esperanza Gómez Pérez que fungió como Directora de Bienes e Inventarios de la Gobernación de Cundinamarca (minutos 1:05:30 a 1:35:00 del medio magnético que contiene el audio y video de la audiencia).

Así mismo, el señor Carlos Eduardo Sierra Reina que también fue Director de Bienes e Inventarios de la Universidad de Cundinamarca rindió su testimonio (minutos 1:36:30 a 2:05:30 del medio magnético que contiene el audio y video de la audiencia).

La Sala encuentra que las declaraciones de estos testigos son consistentes en indicar que el 15 de agosto de 2013, de conformidad con el otrosí al acta de visita para la entrega real y material de bienes inmuebles, se hizo una visita y recorrido por el inmueble objeto de controversia, en la cual se evidenció que el mismo se encontraba ocupado por la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

Además, que el recorrido se realizó con el acompañamiento del jurídico del hospital, que en dicha visita se informó al representante del hospital que el inmueble sería dado en dación en pago a la Universidad de Cundinamarca, así mismo que el representante del hospital manifestó su oposición a la entrega, advirtiendo que el inmueble estaba siendo destinado para el funcionamiento del Hospital, y que dicha entidad no tenía otro lugar para desarrollar sus funciones.

También coincidieron en afirmar que el día en que se realizó de la visita no se hizo entrega material, incluso no se entregaron las llaves de las instalaciones, solo se realizó el recorrido por el inmueble, puesto que estaba siendo ocupado por el hospital.

La Sala advierte que, mediante providencia del 23 de marzo de 2018 proferida por la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Corporación, se resolvió *“anular la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2017 y lo actuado con posterioridad a ella. **Conservarán validez las actuaciones y pruebas***

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

***practicadas hasta el momento de emisión de dicho fallo***” (negrilla fuera del texto) y remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá (fls. 8-14 c1).

La Sala destaca que de conformidad con el artículo 138 del Código General del Proceso, cuando sea declarada la falta de jurisdicción lo actuado, entre ello las pruebas practicadas, conservará su validez;

ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. **Cuando se declare la falta de jurisdicción**, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, **lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente**; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse (negrilla fuera del texto).

De manera que estas pruebas decretadas y practicadas en la demanda tramitada en la jurisdicción ordinaria, tienen validez y consecuentemente deben ser valoradas en esta jurisdicción.

#### Valor probatorio de la información existente en las bases de datos de las entidades demandadas

La Sala destaca que la Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996, proferida por la Asamblea de Cundinamarca, mediante la que se transformó el Hospital Nivel I Mario Gaitán Yanguas de Soacha en una Empresa del Estado del Orden Departamental y la Ordenanza Departamental No. 00285 del 16 de octubre de 2008 *“Por la cual se modifica y adiciona la Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996”*, proferida por el Gobernador de Cundinamarca, fueron consultadas por el despacho de conocimiento en las páginas electrónicas de las entidades demandadas<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> La Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996, fue consultada en la página web de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha:

<http://www.hmg.gov.co/publicaciones/ORDENANZA-020-1996.pdf>

De otro lado, la Ordenanza Departamental No. 00285 del 16 de octubre de 2008, fue consultada en la página web del Departamento de Cundinamarca:

<http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadeintegracion/SecdeIntegraRegDespliegue/asdocumentacion/ccentrodopoliticasyplanes>

<http://cundinet.cundinamarca.gov.co:8080/Aplicaciones/Gobernacion/CentroDocumental/documental.nsf/f375a708cedbc70105257c17001d5485/7f2196e38e1ec41605257c47007a694f?OpenDocument>

[http://cundinet.cundinamarca.gov.co:8080/Aplicaciones/Gobernacion/CentroDocumental/documental.nsf/0/7F2196E38E1EC41605257C47007A694F/\\$FILE/file\\_normdecretos21002494.pdf](http://cundinet.cundinamarca.gov.co:8080/Aplicaciones/Gobernacion/CentroDocumental/documental.nsf/0/7F2196E38E1EC41605257C47007A694F/$FILE/file_normdecretos21002494.pdf)

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la información existente en las páginas electrónicas o sistemas de información de las entidades públicas tienen valor probatorio, ya que esta información goza de presunción de autenticidad que se predica de los documentos públicos, así <sup>15</sup>:

14. Ahora bien, una vez consultada la página web del referido ente hospitalario, se encuentra que en efecto existe un escrito o artículo que hace referencia a la "Historia" de la institución, en el cual se consigna lo siguiente:

(...)

16. De igual forma, conviene señalar que la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido el valor probatorio de la información existente en las bases de datos o sistemas de información correspondientes a entidades públicas –páginas web-, toda vez que la misma se encuentra cobijada por la presunción de autenticidad inherente a los documentos de carácter público. Sobre el particular se destaca el siguiente pronunciamiento:

*“De una parte, se ha reconocido expresamente por el legislador que la información soportada en bases de datos o en sistemas de información electrónica de entidades públicas no debe ser apreciada con desdén por esa sola circunstancia, ya que en la medida que esté asegurada su autenticidad debe ser objeto de apreciación probatoria; y de otra, en torno al contenido de los documentos electrónicos, puede decirse que esa información oficial viene amparada por la presunción de autenticidad de que gozan los documentos públicos, puesto que el Código de Procedimiento Civil, no obstante su antigüedad, reconoce la existencia de los documentos producidos en medio magnético, e igualmente porque el documento público no solo lo es porque esté directamente suscrito por un funcionario público sino también por la intervención de un servidor público en su producción”.*

17. De otro lado, también se encuentra como soporte legal del valor jurídico que ostenta la información existente en las páginas web de entidades públicas los artículos 2° y 5° de la Ley 527 de 1999, normas estas que establecen que la información almacenada o comunicada por medios electrónicos constituye un mensaje de datos que goza de plena validez –art. 2°-, aun si se encuentra en formato digital –art. 5°-.

Por lo anterior, y de conformidad con los artículos 2 y 5 de la Ley 527 de 1999<sup>16</sup>, la Sala estima que la información consultada en los sistemas de información de las demandadas puede ser apreciada y goza de la presunción de autenticidad propia de los documentos públicos, al haber sido tomada de sus páginas web oficiales.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 29 de mayo de 2019, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Exp. (59761).

<sup>16</sup> “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones” que dispone:

ARTICULO 2o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

a) Mensaje de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax;

(...)

f) Sistema de Información. Se entenderá todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos.

ARTICULO 5o. RECONOCIMIENTO JURIDICO DE LOS MENSAJES DE DATOS. No se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información por la sola razón de que esté en forma de mensaje de datos.

## 2.7. De la dación en pago

La dación en pago es un contrato que no ha sido regulado expresamente por la legislación nacional. No obstante, doctrinaria y jurisprudencialmente se ha definido como una forma de extinguir obligaciones, que tiene lugar cuando el deudor, para satisfacer las prestaciones a su cargo, entrega a su acreedor una cosa distinta a la que debía, para lo cual se requiere el consentimiento del acreedor<sup>17</sup>.

Sobre esta figura, el Consejo de Estado ha indicado que la dación en pago es un<sup>18</sup>:

convenio oneroso de enajenación" en donde se destaca la equivalencia que debe existir entre el crédito debido y la cosa que se entrega, de manera que cuando al carácter oneroso se agrega la virtud de la equivalencia, se produce el rasgo conmutativo sustancial de la institución. De acuerdo con lo expuesto, la Sala encuentra que la dación en pago es una modalidad de enajenación acordada entre el acreedor y deudor, que implica una transferencia de dominio sobre el bien a cambio del crédito o deuda pactada inicialmente, que finalmente se consolida en la extinción de la obligación.

De otro lado, la Corte Suprema de Justicia<sup>19</sup>, ha señalado que la dación en pago es un contrato unilateral, diferente de la compraventa, que tiene las siguientes características:

(...) la dación en pago no es contrato bilateral, toda vez que el acreedor no adquiere, en virtud de su realización, ninguna obligación, sino que, simplemente, acepta que la satisfacción de una prestación a su favor, se verifique con un objeto distinto al inicialmente acordado.

Ese es, precisamente, uno de los rasgos, entre muchos más, que diferencian la dación en pago de la compraventa, como lo dejó por sentado la Corte al señalar:

(...) Que la dación en pago es negocio jurídico unilateral, lo confirma, de cara a la compraventa, que el acreedor que consiente en aquella no contrae la obligación de pagar precio alguno: apenas conviene en que se de una cosa diferente por la debida (rem pro re o rem pro pecunia), o que en lugar de ella se haga (factum pro re), o se deje de hacer (non facere pro re); o que a cambio de hacer, se de (rem pro facto o pecunia pro facto), o se ejecute un hecho distinto (factum pro facto), o se deje de hacer (non facere pro facto); o que por no hacer, se de dinero u otra cosa, o se haga o se modifique el deber de abstención, entre muchas otras opciones. Por el contrario, el deudor sí se obliga para con su acreedor a dar, hacer o no hacer, según se hubiere acordado, para de esa manera extinguir su primigenio deber de prestación, todo lo cual corrobora que la dación en pago, en sí misma, es un prototípico negocio jurídico extintivo (art. 878 C. de Co.). Al fin y al cabo, esa es su razón de ser, ese su cometido basilar (CSJ, SC del 6 de julio de 2007, Rad. n.º 1998-00058-01).

En ese sentido, la dación en pago es una forma de extinguir obligaciones y también constituye un negocio jurídico unilateral, mediante el cual una persona se compromete a pagar con una cosa diferente a la inicialmente acordada, una obligación preexistente; y aunque *prima facie* es similar al contrato de compraventa,

<sup>17</sup> Véase Superintendencia Financiera de Colombia concepto No. 2001032588-1 emitido el 3 de septiembre del 2001

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de febrero de 2006, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, Exp. (14123)

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 23 de agosto de 2019, M.P. Alvaro Fernando García Restrepo, Radicación. SC3366-2019

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

se trata de negocios jurídicos diferentes, y por tanto suponen un análisis diferenciado.

Aclarado lo anterior, procederá la Sala a determinar cómo se computa el término de caducidad en tratándose de contratos celebrados entre entidades estatales.

## 2.8 Buena fe contractual

Dentro de la ejecución de los contratos estatales, se incorporan los principios y reglas de derecho generales, que conllevan la obligación de las partes actuar conforme a derecho desde su experiencia y experticia en los negocios, con mayor fundamento en los contratos de asociación, en el cual las partes desde una iniciativa particular buscan la consecución de un fin general para el beneficio mutuo, por ende, la buena fé es determinante en este tipo de negocios y así lo ha establecido el Consejo de Estado:

“De lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción parecida al artículo 1603 del Código Civil, se desprende que en todo el iter contractual, esto es antes, durante y después de la celebración del contrato, y aún después de su extinción, se impone a los intervinientes el deber de obrar de conformidad con los postulados de la buena fe.

En efecto, aquel precepto prevé que los contratos deben “celebrarse y ejecutarse de buena fe, y en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural.”

Pero además, como si no fuera suficiente, el artículo 863 de esa misma codificación ordena que “las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen”, precepto este que en la contratación pública ha de tenerse como un desarrollo del principio general de planeación que debe informar a toda la actividad contractual del Estado.

Sin embargo con frecuencia inusitada se cree que la buena fe a que se refiere estos preceptos consiste en la convicción de estar obrando conforme a derecho, en la creencia de que la conducta se ajusta en un todo a lo convenido y, en general, en el convencimiento de que se ha observado la normatividad y el contrato, independientemente de que esto sea efectivamente así por haberse incurrido en un error de apreciación porque se piensa que lo que en verdad importa es ese estado subjetivo consistente en que se tiene la íntima certidumbre de haber actuado bien.

Empero nada más lejano de la realidad que esa suposición porque la buena fe contractual no consiste en creencias o convicciones de haber actuado o estar actuando bien, es decir no es una buena fe subjetiva, sino que estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato y por consiguiente ella, tal como lo ha señalado ésta Subsección, “consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia”, es decir, se trata aquí de una buena fe objetiva y “por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho” o conforme al contrato, pues tales convencimientos son irrelevantes porque, habida cuenta de la función social y económica del contrato, lo que en verdad cuenta son todos los actos reales y efectivos que procuran la cabal realización de estas

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

funciones dentro del ámbito de la legalidad y de la lealtad y corrección, esto es, ajustados en un todo al ordenamiento jurídico y a lo convenido.”<sup>20</sup>

Con fundamento en lo expuesto, no cabe duda que las cláusulas y las discrepancias que surgen, esperan de las partes una actuación, no sólo acorde a derecho, sino a la buena fe contractual, requiriendo el despliegue y conocimiento de quienes la interpretan, ejecutan y aplican.

## **2.9. Análisis del caso concreto**

De conformidad con lo expuesto y de las pretensiones y fundamentos de la demanda, la Sala debe resolver 2 situaciones fundamentales suscitadas entre las partes, que se concretan así:

i) La primera relación se configuró entre la demandante Universidad de Cundinamarca y el Departamento de Cundinamarca, que surgió del contrato estatal contenido en la Escritura Pública No. 2284 de 27 de diciembre de 2013, expedida por la Notaria Veintisiete del Circulo de Bogotá, por virtud del cual el ente territorial se obligó a entregar a título de dación en pago a la universidad el inmueble denominado local 301 del Edificio Tequendama P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, para extinguir una obligación vencida, conforme al acuerdo de pago suscrito entre esas entidades. Esta situación se resolverá a través del medio de control de controversias contractuales.

ii) La segunda situación se suscita entre la Universidad de Cundinamarca y la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, y se circunscribe a la responsabilidad por la ocupación de ese inmueble por parte del hospital, relación que se resolverá mediante el medio de control de reparación directa.

## **A. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. 2284 DE 2013**

Lo relativo al incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Departamento de Cundinamarca es parte de lo que se debate en este asunto,

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 190012331000200700555 01 (48.061) C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

concretamente la supuesta omisión de la obligación de pactada en el numeral 19 de la cláusula tercera, y su cláusula séptima, según las cuales las partes acordaron:

**TERCERA: Dación en pago: Que como consecuencia de lo dicho, el DEUDOR entrega a título de DACIÓN EN PAGO a favor del ACREEDOR, el derecho de dominio y posesión que ejerce sobre los siguientes inmuebles. (...)**

**19. Local TRESCIENTOS UNO (301) DEL EDIFICIO TEQUENDAMA PROPIEDAD HORIZONTAL, ubicado en el Barrio "Eugenio Díaz Castro" del municipio de Soacha, en el Departamento de Cundinamarca. (...)**

(...)

SEPTIMA. Entrega material: **el deudor ya realizó las entregas reales y materiales de cada uno de los bienes inmuebles** objeto de este contrato, manifestando que ya están en posesión del acreedor, conforme se desprende del contenido de las actas de entrega suscritas entre las partes (negrilla fuera del texto).

Ahora bien, en el expediente no reposa el acta de entrega o documento similar que se mencionó en la cláusula séptima del contrato aludido y que permita tener la certeza de que, como lo manifestó la parte demandada, el 15 de diciembre de 2013 se haya realizado realizó la entrega material del inmueble objeto de controversia.

De otro lado, el día 15 de agosto de 2013 la universidad y el ente territorial realizaron un recorrido por el inmueble objeto de controversia con el fin de hacer su entrega a la Universidad de Cundinamarca, pero ello que no fue posible porque el inmueble estaba siendo ocupado por una persona jurídica distinta, esto es, por la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, razón por la cual solo se pudo hacer su entrega formal.

Por ello, se itera, la relación que se suscita entre la demandante Universidad de Cundinamarca y la demandada Departamento de Cundinamarca, surge del contrato estatal mencionado y las diferencias derivadas de su incumplimiento deben ser ventiladas a través del medio de control de controversias contractuales.

La Sala precisa que, mediante la Escritura Pública No. 2284 de 27 de diciembre de 2013, expedida por la Notaria Veintisiete del Circulo de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca entregó a título de dación de pago a la Universidad de Cundinamarca, el local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, localizado en el Barrio Eugenio Díaz Castro, del Municipio de Soacha (fls. 16-31 c1).

Además, esa escritura pública fue registrada en la oficina de instrumentos públicos de Soacha, el día 28 de enero de 2014, tal como consta en la anotación No. 6 del certificado de tradición y libertad No. 051-75006 (fls. 102-103 c1).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Es decir, la Universidad de Cundinamarca ostenta la condición de adquirente del local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, respecto del cual ya se efectuó su tradición por la inscripción del título en el registro, quedando pendiente la entrega material del predio, que es precisamente lo que se pretende.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 378 del Código general del Proceso, el adquirente de un bien cuya tradición se haya efectuado por inscripción del título en el registro, podrá demandar a su tradente para que le haga la entrega material correspondiente:

**ARTÍCULO 378. ENTREGA DE LA COSA POR EL TRADENTE AL ADQUIRENTE. El adquirente de un bien cuya tradición se haya efectuado por inscripción del título en el registro, podrá demandar a su tradente para que le haga la entrega material correspondiente.**

También podrá formular dicha demanda quien haya adquirido en la misma forma un derecho de usufructo, uso o habitación, y el comprador en el caso del inciso 1o del artículo 922 del Código de Comercio.

A la demanda se acompañará copia de la escritura pública registrada en que conste la respectiva obligación con carácter de exigible, y si en ella apareciere haberse cumplido, el demandante deberá afirmar, bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la demanda, que no se ha efectuado.

Vencido el término de traslado, si el demandado no se opone ni propone excepciones previas, se dictará sentencia que ordene la entrega, la cual se cumplirá con arreglo a los artículos 308 a 310.

Al practicarse la entrega no podrá privarse de la tenencia al arrendatario que pruebe siquiera sumariamente título emanado del tradente, siempre que sea anterior a la tradición del bien al demandante.

En este caso la entrega se hará mediante la notificación al arrendatario para que en lo sucesivo tenga al demandante como su arrendador, conforme al respectivo contrato; a falta de documento, el acta servirá de prueba del contrato.

Además, esa normativa dispone que a la demanda se debe acompañar copia de la escritura pública registrada en que conste la respectiva obligación con carácter de exigible, y si en ella apareciere haberse cumplido, el demandante deberá afirmar, bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la demanda, que no se ha efectuado.

En este caso, revisado el plenario se advierte que la parte demandante, acompañó la demanda de la copia de la escritura pública por medio de la cual el Departamento de Cundinamarca le realizó la tradición del local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, ubicado en el barrio Eugenio Díaz Castro del Municipio de Soacha y que además manifestó clara e inequívocamente, que no ha podido efectuar la posesión material del inmueble, puesto que un tercero se encuentra ocupándolo.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Por lo anterior, la Sala considera que *prima facie* se encuentran cumplidos los primeros dos presupuestos para la que la Universidad de Cundinamarca exija judicialmente la entrega material del inmueble, de conformidad con lo previsto en el artículo 378 del CGP.

Ahora bien, revisado el plenario se advierte que la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas ESE de Soacha propuso la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva y que respecto del Departamento de Cundinamarca se tuvo por no contestada la demanda.

La Juez *a quo*, en audiencia inicial estimó que *“en esta etapa no es posible decidir todavía si hay o no falta de legitimación por cuanto tiene la calidad de poseedor (...) por ello el Hospital debe estar en el proceso cuando se tome una decisión de fondo”*.

No obstante, al proferir la sentencia de primera instancia ordenó a las 2 demandadas entregar el bien, pero no analizó esta excepción previa planteada por la parte pasiva.

En consecuencia, esta Corporación debe, previo a definir si procede la pretensión de entrega formulada por la parte actora, determinar si encuentra probada la excepción aludida.

Aunque el Departamento de Cundinamarca no contestó la demanda, la Sala advierte que está legitimado por pasiva para comparecer al presente proceso, ya que se encuentra acreditado que fue la entidad que entregó a título de dación de pago a la Universidad de Cundinamarca el inmueble objeto de controversia y en esta *litis* se pretende esa demandada realice la entrega real y material del inmueble, no meramente formal.

De otra parte, la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha propuso la excepción de falta de legitimación en la causa, argumentando que ese hospital es un poseedor de buena fe respecto al inmueble objeto de controversia, lo que implica que no tiene la calidad de tradente, y por tanto no puede realizar una entrega formal y material a la Universidad; y que no puede hacer parte del proceso, máxime cuando las obligaciones que se reclaman surgen de un contrato o justo título celebrado entre la Universidad y el Departamento, el cual no tiene relación con el Hospital. Además, argumentó que quien tiene la obligación de realizar la entrega o tradición y el

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

saneamiento de la cosa vendida, es el vendedor, en este caso al tratarse de una dación el pago, el deudor.

Se advierte que entre la Universidad de Cundinamarca y la demandada ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha no existe relación contractual alguna, ni se formularon pretensiones tendientes a declarar la existencia de un contrato entre estas partes.

Sin embargo dada la acumulación de pretensiones debe analizar su participación en ese.

### **Entrega material del local 301**

Ahora, la Sala debe determinar si es procedente ordenar al Departamento de Cundinamarca la entrega material del local 301 del Edificio Tequendama PH, para lo cual se itera, no se aportó elemento probatorio alguno que acredite que esa autoridad entregó real y material ese inmueble a la demandante.

Aunque el 15 de agosto de 2013, el Departamento de Cundinamarca y la demandante suscribieron el documento denominado "*otrosí al acta de visita para la entrega real y material de bienes inmuebles*" (fls. 98-99 c1), en este documento solo se modificó un acta de visita de fecha 23 de mayo de 2013, que no fue aportada al proceso y se actualizó el avalúo comercial del inmueble de este debate, es decir, de ese documento no se infiere la entrega real y material del inmueble.

Así también se concluye de las declaraciones de Cesar Augusto Moya Colmenares, Esperanza Gómez Pérez y Carlos Eduardo Sierra Reina, dado que sus testimonios son contestes en afirmar que el día 15 de agosto de 2013 realizaron una recorrido por el inmueble objeto de controversia con el fin de hacer su entrega a la Universidad de Cundinamarca, pero que no fue posible, ni siquiera se entregaron las llaves del lugar porque el inmueble estaba siendo ocupado por el Hospital Mario Gaitán Yanguas, **por lo que solo se pudo hacer una entrega formal**, esto es, simplemente se informó a la entidad que ocupaba el inmueble, que el nuevo propietario es la Universidad de Cundinamarca.

La Sala encuentra que, contrario a lo afirmado por el Departamento de Cundinamarca en su recurso de apelación, de los testimonios de estas personas no se infiere que con la sola visita a las instalaciones del predio se realizó la entrega material del local 301; pues se insiste, de estas pruebas lo que se concluye es que esa visita hacía parte del procedimiento a través del cual se pretendía realizar la

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

entrega material del inmueble a la demandante, pero ello no fue posible porque se encontraba ocupado por la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

Ahora bien, en cuanto a la fecha de entrega que se pactó en el otrosí No. 4 al acuerdo de pago, tampoco se aportó al proceso el acta de entrega del inmueble ni otro documento que concluya que el Departamento de Cundinamarca ya realizó la entrega material y real del inmueble a la Universidad de Cundinamarca. El documento que hace referencia a la presunta entrega material de local 301, es la escritura pública No. 2284 que contiene de dación en pago, pero como se indicó, solo hace alusión a una supuesta entrega y no encuentra respaldo en los demás elementos probatorios recaudados.

En suma, esta entrega material no es verificable mediante acta de entrega o documento similar. Lo que sí está debidamente acreditado es que:

- i) El local 301 está siendo ocupado por la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, de conformidad con la inspección judicial realizada sobre el inmueble objeto de controversia y el dictamen pericial decretado en primera instancia, actualmente;
- ii) Entre la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha y la Universidad de Cundinamarca no se ha celebrado algún tipo de acuerdo que permita inferir que la Entidad hospitalaria ocupa el inmueble por autorización de la Universidad, tal como lo afirmaron las partes y;
- iii) La Universidad de Cundinamarca afirmó bajo la gravedad de juramento, que el Departamento de Cundinamarca no ha efectuado la entrega material y real del inmueble, sino una mera entrega formal.

En ese sentido, la Sala encuentra que se reúnen los presupuestos para acceder a las suplicas de la demanda respecto del Departamento de Cundinamarca, quien no cumplió sus obligaciones contractuales derivadas del de la escritura pública No. 2284 de 2013, pues no acreditó que hubiera realizado la entrega material de local 301 a la Universidad de Cundinamarca, tal como se pactó en la cláusula séptima:

**SEPTIMA:** Entrega material: **El deudor ya realizó las entregas reales y materiales de cada uno de los bienes inmuebles objeto de este contrato, manifestando que ya están en posesión del ACREEDOR, conforme se desprende del contenido de las ACTAS DE ENTREGA suscritas entre las partes (...)** (negrilla fuera del texto).

En consecuencia, *prima facie* precedería declarar el incumplimiento del contrato por parte del Departamento de Cundinamarca y disponer que, en su condición de tradente realice las gestiones necesarias para efectuar la entrega real y material del inmueble denominado local 301 del Edificio Tequendama PH, a la Universidad de

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Cundinamarca.

No obstante, esta Sala analizará de oficio el objeto del contrato contenido en la escritura pública No. 2284 que contiene de dación en pago de este asunto, para establecer si está incurso en algún vicio que determine su nulidad absoluta.

## **2.10. Nulidad absoluta del contrato - escritura pública No. 2284**

De conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, la nulidad absoluta de los contratos estatales puede ser declarada en forma oficiosa:

ARTÍCULO 45. DE LA NULIDAD ABSOLUTA. La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.

En los casos previstos en los numerales 1o., 2o. y 4o. del artículo anterior, el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

La competencia del juez para declararla de oficio, está ratificada en el artículo 1742 del Código Civil, que impone al juez anular los acuerdos de voluntades viciados de nulidad absoluta:

ARTICULO 1742. <OBLIGACION DE DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA>. **La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato;** puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria (negrilla fuera del texto).

Ahora bien, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 estableció causales específicas de nulidad absoluta respecto de los contratos estatales; y también acogió las previstas en el Código Civil, así:

**ARTÍCULO 44. DE LAS CAUSALES DE NULIDAD ABSOLUTA.** Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

- 1o. Se celebren con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
- 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;
- 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;
- 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y
- 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley (negrilla fuera del texto).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

En ese sentido, el artículo 1741 del Código Civil existe nulidad absoluta en los contratos con objeto ilícito:

ARTICULO 1741. <NULIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA>. **La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.**

Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces.

Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato (negrilla fuera del texto).

#### **Artículo 1746. Efectos de la declaratoria de nulidad**

La nulidad pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser **restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo**; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita.

En las restituciones mutuas que hayan de hacerse los contratantes en virtud de este pronunciamiento, será cada cual responsable de la pérdida de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias, útiles o voluptuarias, tomándose en consideración los casos fortuitos, y la posesión de buena fe o mala fe de las partes; todo ello según las reglas generales y sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente artículo.

#### Nulidad en el caso concreto

El Congreso de la República expidió la Ley 100 de 1993 *“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”* que, respecto de la transformación de las entidades territoriales prestadoras de servicios de salud en Empresas Sociales del Estado, dispuso:

#### RÉGIMEN DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

ARTÍCULO 194. NATURALEZA. La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, **patrimonio propio y autonomía administrativa**, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.

(...)

ARTÍCULO 196. EMPRESAS SOCIALES DE SALUD DE CARACTER NACIONAL. Transfórmense todas las entidades descentralizadas del orden nacional cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud, en empresas sociales de salud.

**ARTÍCULO 197. EMPRESAS SOCIALES DE SALUD DE CARACTER TERRITORIAL. Las entidades territoriales deberán disponer, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vigencia de esta Ley, la reestructuración de las entidades descentralizadas cuyo objeto principal sea la prestación de servicios de salud, con el fin de adecuarlas a lo dispuesto en este capítulo (negrilla fuera del texto).**

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Posteriormente, mediante la Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996, proferida por la Asamblea de Cundinamarca, se transformó el Hospital Nivel I Mario Gaitán Yanguas de Soacha en una Empresa del Estado del Orden Departamental. En el artículo 6 se estableció la forma en que está compuesto el patrimonio de la empresa, así:

**ARTÍCULO SEXTO: PATRIMONIO. Conformarán el patrimonio de la empresa:**

- c. Todos los bienes y recursos que actualmente sean de propiedad o se encuentren en cabeza del Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.
- d. (...).
- e. **Los bienes actualmente destinados** por la Nación, **el Departamento** y el Municipio al Hospital y **los que en su futuro destine a la empresa** (...) (negrilla fuera del texto).

De conformidad con esta ordenanza, los bienes actualmente destinados por el departamento y los que se destinen al Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, conformarán su patrimonio.

Mediante la Ordenanza departamental No. 00285 del 16 de octubre de 2008, se modificó la anterior y se dispuso:

**ARTÍCULO PRIMERO.** Modificar el artículo primero de la Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996, el cual quedará así:

*ARTÍCULO PRIMERO: Transformación. Transformar el Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, a partir de la vigencia del presente decreto ordenanza, en una en una Empresa Social del Estado Prestadora de Servicios de Salud de Segundo nivel de atención o mediana complejidad atendiendo el diseño de la red dispuesto por la Secretaria de Salud Departamental (...) **dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita a la Secretaria de Salud del Departamento de Cundinamarca** (negrilla fuera del texto).*

Por virtud de la Ley 100 de 1993 y estas ordenanzas, a partir del 16 de octubre de 2008, el Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha pasó a ser una Empresa Social del Estado Prestadora de Servicios de Salud con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Está acreditado que, posteriormente con la Escritura Pública No. 1766 del 15 de noviembre de 1996, el Departamento de Cundinamarca adquirió a título de compra el local 301, Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, del Municipio de Soacha (fls. 187-198 c1).

En la cláusula tercera de este instrumento se consignó que el precio de la venta será pagado por la Secretaría de Salud del Departamento “con cargo al presupuesto de inversión para la vigencia fiscal de 1996, código 221010-proyecto 1: **ADQUISICIÓN,**

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

**ADECUACIÓN Y DOTACIÓN – SEDE ANEXA HOSPITAL “MARIO GAITAN YANGUAS” DE SOACHA, según certificado de disponibilidad presupuestal No. 040-otros recursos (...)** (negrilla fuera del texto).

Es decir, que ese inmueble fue adquirido por con presupuesto de la Secretaría de Salud de Cundinamarca con destino a la “**SEDE ANEXA HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS DE SOACHA**”.

De manera que, conforme a la Ley 100 de 1993, la Ordenanza departamental No. 00285 del 16 de octubre de 2008 y la Escritura Pública No. 1766 del 15 de noviembre de 1996, el inmueble denominado Local 301 del Edificio Tequendama P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, adquirido a través de ese instrumento, pasó a conformar el patrimonio de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, que para entonces, por su naturaleza jurídica tenía personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

A pesar de ello, mediante Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) de la Notaria Veintisiete (27) del Circulo de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca, entregó en dación en pago a la Universidad de Cundinamarca, ese inmueble.

Para la Sala, este contrato celebrado en el año 2013, está viciado por objeto ilícito, puesto que consiste en que el Departamento de Cundinamarca entregue a título de dación en pago a la Universidad de Cundinamarca, un inmueble que desde el año 1996 hacía parte del patrimonio otra entidad (Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha).

Ahora, la Sala destaca que de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, los recursos del sistema de seguridad social tienen destinación específica para los fines inherentes a la seguridad social:

**ARTICULO 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

(...)

**No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella (...)** (negrilla fuera del texto).

Sobre esta temática, el Consejo de Estado<sup>21</sup> ha sostenido:

## 2.6. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE LOS DINEROS DE LA SALUD. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

El artículo 48 del Estatuto Supremo, en su inciso 5º, establece de forma inequívoca que “[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

**Claramente se observa que la norma constitucional no permite distinciones o salvedades de ninguna índole. Su espectro se extiende hacia todas las instituciones de la seguridad social y encierra una teleología que prohíbe el uso de sus recursos con propósitos ajenos a los altos cometidos que le han sido designados.**

Ahora bien, conforme lo establece el artículo 1º de la Ley 100 de 1993, el sistema de seguridad social integral “... comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios”

En desarrollo de esta premisa, el Libro II de la precitada norma legal contempla el sistema general de seguridad social en salud, en cuyo título II desarrolla lo relativo a su organización. Dentro de este acápite se encuentra el capítulo III, relativo al régimen de las “empresas sociales del Estado”.

Dentro de este marco específico, el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 dispone lo concerniente a la naturaleza jurídica de este tipo de instituciones, así:

“ARTÍCULO 194. NATURALEZA. La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo” (Negrillas de la Sala).

Así mismo, el artículo 195 ejusdem contempla el régimen jurídico, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 195. RÉGIMEN JURÍDICO. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico: (...) 2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social. (...) 8. Por tratarse de una entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales...” (Negrillas de la Sala).

Teniendo por objeto la prestación de servicios de salud, con cargo a rubros que incluyen dinero de las transferencias nacionales o territoriales, resulta inexpugnable que las E.S.E. manejan recursos protegidos por la regla de destinación específica de que trata el artículo 48 Superior (negrilla fuera del texto).

En suma, para la Sala es claro que los recursos y bienes destinados a la prestación de los servicios de salud por parte de las Empresas Sociales del Estado, como lo es el inmueble de esta *litis*, cuentan con esa destinación específica, es decir, únicamente pueden ser destinados a la prestación del servicio público de Seguridad Social, que comprende la prestación de los servicios de salud.

En ese sentido, el inmueble denominado Local 301 del Edificio Tequendama P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), identificado con el Folio de

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de marzo de 2018, exp. 66001-23-31-003-2011-00142-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, no podría ser utilizado con otra destinación.

Lo anterior tiene estrecha relación con el principio de legalidad establecido en los artículos 4, 6 y 121 de la Constitución Política de Colombia<sup>22</sup> que ordenan todas las personas deben acatar la Constitución y las leyes, y que los servidores públicos son responsables por infringirlas y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De manera que todas las actuaciones de los órganos del Estado están sometidas al imperio del derecho y por ello las autoridades públicas sólo pueden hacer lo que la Constitución y la ley les permite, consecuentemente son responsables por omisión y por extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En esa línea, el Departamento de Cundinamarca no podía ofrecer a título de dación en pago ese inmueble para pagar las deudas que tenía con su acreedor Universidad de Cundinamarca, pues:

- i) para el momento de la suscripción del contrato contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013), conformaba el patrimonio de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha y,
- ii) por estar destinado desde su adquisición (mediante Escritura Pública No. 1766 del 15 de noviembre de 1996) a la “**SEDE ANEXA HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS DE SOACHA**” estaba constitucionalmente prohibido su uso con propósitos distintos a los inherentes a la prestación de los servicios de salud, como lo sería extinguir una obligación ajena a esa naturaleza.

Para la Sala, la entrega del inmueble de esta *litis* por parte del Departamento de Cundinamarca (y que conformaba el patrimonio de otra entidad) con el objeto de

---

<sup>22</sup> ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

(...)

ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

(...)

ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

pagar las deudas que tenía en favor de la Universidad de Cundinamarca, comporta un vicio que determina la nulidad absoluta el contrato contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013) objeto de esta controversia, pues desconoció la prohibición constitucional que impone la destinación específica de los recursos destinados a las Empresas Sociales del Estado exclusivamente a esos fines; adicionalmente desconoció los mandados previstos en la Ley 100 de 1993 y las Ordenanzas Nos. 020 del 22 de marzo de 1996 y 00285 del 16 de octubre de 2008, que señalan que ese bien conformaba el patrimonio de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

En ese sentido, el Departamento de Cundinamarca debía estar legitimado para transferir el dominio de la cosa ofrecida en sustitución de la prestación debida a la Universidad de Cundinamarca, esto es, debía estar legitimado para disponer del local 301 del Edificio Tequendama P.H., lo que no ocurrió en este asunto, puesto que ese inmueble fue adquirido por el ente territorial con destino al Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha y por ello conformaba el patrimonio de esa Empresa Social del Estado; además porque por hacer parte de los recursos de las instituciones de la Seguridad Social, este inmueble no se podrá destinar ni utilizar para fines o propósitos diferentes a ella, como lo es ofrecerlo con el fin de extinguir obligaciones de otra naturaleza, que fue el objeto de la dación en pago de este asunto.

De acuerdo con lo anterior, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y declarará la nulidad absoluta del contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013), suscrito entre el departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca, lo que la releva de resolver las pretensiones del medio de control de controversias contractuales.

Ahora bien, dado que ese contrato comporta la entrega de 21 inmuebles ubicados en distintas partes del Departamento de Cundinamarca y con situaciones fácticas y jurídicas desconocidas en esta controversia, la Sala aclara que la nulidad es parcial y solo se refiere al bien objeto de este debate, esto es, al comprendido en el numeral 19 de la cláusula tercera del contrato *“Local 301 del Edificio Tequendama propiedad horizontal, ubicado en el barrio Eugenio Díaz Castro, del Municipio de Soacha”*.

#### **Efectos de la nulidad absoluta**

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

El contrato de este asunto es una dación en pago, que es un modo de extinguir las obligaciones y un acto jurídico de naturaleza convencional que sólo se perfecciona y produce sus efectos mediante la ejecución de la prestación sustitutiva, cuyo elemento material o corpus consiste en la ejecución de una prestación.

De manera que en este caso no hay lugar a disponer restituciones mutuas, pues no existía obligación alguna a cargo de la Universidad de Cundinamarca y la ejecución de la prestación a cargo del Departamento de Cundinamarca no se configuró, de hecho, tal ejecución consistente en la entrega material del inmueble era lo que se pretendía obtener a través de este medio de control.

Sin embargo, dado que la dación en pago en favor de la Universidad de Cundinamarca, se registró en la anotación No. 006 del Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha (fls. 102-103 c1), se dispondrá la cancelación de esa anotación.

Ahora bien, esta Corporación no pasa por alto que el contrato contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013), suscrito entre el departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca, tiene como objeto la entrega a título de dación en pago del inmueble aludido, con el propósito de cancelar la deuda reconocida mediante sentencia judicial del 26 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, subsección B, dentro del proceso de acción popular 2005-001521-02 (fls. 48-49 c1).

No obstante, se itera que la dación en pago es un modo de extinguir obligaciones que surge cuando el deudor ofrece a su acreedor una cosa distinta a la que debía con el fin de satisfacer las prestaciones a su cargo. En este caso, tuvo lugar cuando Departamento de Cundinamarca entregó a la Universidad de Cundinamarca el local 301, para satisfacer la obligación que le fue impuesta con la sentencia proferida del 26 de mayo de 2011 dentro del proceso de acción popular 2005-001521-02, que ordenó:

Al Departamento de Cundinamarca inicie las gestiones administrativas y presupuestales, con el fin de suscribir un acuerdo de pago con la Universidad de Cundinamarca, **para cancelar las diferencias dejadas de pagar en un plazo de 5 años, con amortización inicial del 20% durante el primer año de la suma total a cancelar, suma que deberá ser indexada** (negrilla fuera del texto).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Por ello, la nulidad del contrato de esta controversia de ninguna manera implica desconocer la obligación primigenia, que consiste en pagar unas de dinero, pues esa acreencia persiste en favor de la Universidad de Cundinamarca y a cargo de la demandada. Ahora bien, dada la buena fe, la naturaleza pública de todos los involucrados, el fin loable que desempeñan y el carácter de los recursos en juego; debe entenderse que durante el lapso del acuerdo de pago (que involucró un bien que no podía ser apropiado por el efecto) y la ejecutoria de esta providencia no ha operado la prescripción ni la caducidad en lo que tiene que ver con la parte del pago de la obligación que pretendía sufragarse con el local 301.

En efecto, la entrega del local 301 solo era una forma de extinguir esa obligación dineraria original impuesta con esa sentencia, que se pactó a través de la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013); por lo que la declaración de la nulidad de este contrato de dación en pago, no surte efecto alguno frente a la obligación que pretendía extinguirse con esa dación.

De manera que la prestación dineraria inicial no se extingue con esta nulidad, por ello la obligación del Departamento de Cundinamarca con su acreedora Universidad de Cundinamarca continúa exigible; y esas entidades pueden cumplir la sentencia proferida del 26 de mayo de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de acción popular 2005-001521-02, mediante los medios y/o instrumentos acordes al ordenamiento jurídico.

## **2.10. A. MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA**

La Sala debe determinar ¿si la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha es responsable administrativa y patrimonialmente por la presunta ocupación del inmueble objeto de controversia?

### **Régimen de responsabilidad**

La Universidad de Cundinamarca pretende la indemnización de perjuicios que dice haber sufrido porque la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha ocupa el inmueble de este debate y por ello no se realizó su entrega material, omisión que acarreó que la demandante no ha *“podido ejercer plenos actos de uso, goce y disposición”*, concretamente pretende la indemnización de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante por la suma de \$169'806.600.oo,

*“correspondientes a las sumas que hubiera podido percibir, si hubiese podido disponer el arrendamiento”.*

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>23</sup> ha sostenido que, en los asuntos en los que la causa del daño proviene de la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos, **o por cualquier otra causa**, el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo, lo que conlleva la declaratoria de responsabilidad siempre que se logre acreditar que una parte o la totalidad de un inmueble fue ocupada temporal o permanentemente por la Administración o por particulares que actuaron autorizados por ella, puesto que esa circunstancia comporta rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas que el afectado no está en la obligación de asumir.

De manera que los elementos de responsabilidad en los casos de ocupación de inmuebles por cualquier casusa son:

**i) la existencia de un **daño antijurídico****, que consiste en la lesión de un derecho subjetivo del demandante, que puede conllevar a la indemnización de perjuicios derivados de los derechos de propiedad así como los perjuicios producto de la ocupación del inmueble como consecuencia de la limitación al ejercicio de las facultades inherentes a los derechos reales de dominio y la perturbación del derecho de posesión y,

**ii) La imputación jurídica del daño a la demandada** que se configura con la acreditación de que la ocupación del inmueble, provino de una acción u omisión de la administración.

De conformidad con ello y con fundamento en los elementos probatorios aportados, la Sala determinará si en este asunto concurren estos elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

#### Daño antijurídico

La existencia del daño antijurídico es el primer elemento que debe ser acreditado para estructurar la responsabilidad.

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de enero de 2015, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, exp. 34170.

Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y su imputación al Estado por la acción u omisión de un deber normativo.

Respecto de la naturaleza del daño antijurídico, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>24</sup> ha sostenido que:

Ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario. En este sentido se ha señalado que “en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico.

Aunque el artículo 90 de constitucional establece que el Estado “*responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables*”, no existe en la ley una definición del daño antijurídico. No obstante, la jurisprudencia nacional lo ha definido como “*la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho*”<sup>25</sup>. De manera que, el daño antijurídico se produce a pesar de que “*el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación*”<sup>26</sup>.

El Consejo de Estado ha iterado que para la procedencia de la declaratoria de responsabilidad cuando daño antijurídico es la ocupación de un inmueble, debe acreditarse i) el derecho que el demandante aduce sobre el bien ocupado y posteriormente demostrar ii) la ocupación por parte de la demandada.

**a)** Respecto del derecho de propiedad invocado por la Universidad de Cundinamarca, está acreditado que:

- Mediante la Escritura Pública No. 2284 de 27 de diciembre de 2013, expedida por la Notaria Veintisiete del Circulo de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca entregó en dación de pago a la Universidad de Cundinamarca, varios inmuebles, entre ellos el local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, localizado en el Barrio Eugenio Díaz Castro, del Municipio de Soacha: (fls. 16-31 c1).

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de enero de 2015, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, exp. 32912.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 2 de marzo de 2000. C.P. Mará Elena Giraldo Gómez. Exp. 11945, entre otras. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Aclaración de voto de Enrique Gil Botero de 30 de julio de 2008. Exp. 15726.

<sup>26</sup> Idem.

## ESTIPULACIONES

**PRIMERA: Obligaciones vencidas:** Que para dar cumplimiento parcial a lo autorizado por las Ordenanzas Nos. 165 del 02 de Mayo de 2013 y 197 del 28 de Noviembre de 2013, expedidas por la Honorable Asamblea Departamental de Cundinamarca, que se anexan, mediante las cuales se faculta al señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, para transferir a título de **DACIÓN EN PAGO unos bienes de propiedad del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA a favor de la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC, como parte de pago parcial a la deuda total existente** entre “DEUDOR” Y “ACREEDOR”, conforme el Acuerdo de Pago suscrito por las partes que también se anexa, y los OTROSI de fecha 29 de junio de 2012; 29 de diciembre de 2012; 11 de Abril de 2013 y 20 de noviembre de 2013, suscritos por las mismas partes en obediencia a la sentencia condenatoria de fecha 26 de mayo de 2011, expedida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que se anexa (...).

**TERCERA:** Dación en pago: Que como consecuencia de lo dicho, el DEUDOR entrega a título de DACIÓN EN PAGO a favor del ACREEDOR, el derecho de dominio y posesión que ejerce sobre los siguientes inmuebles. (...)

19. Local TRESCIENTOS UNO (301) DEL EDIFICIO TEQUENDAMA PROPIEDAD HORIZONTAL, ubicado en el Barrio “Eugenio Díaz Castro” del municipio de Soacha, en el Departamento de Cundinamarca (...) (Negrilla fuera del texto).

- Esa escritura pública fue registrada en la oficina de instrumentos públicos de Soacha, el día 28 de enero de 2014, tal como consta en la anotación No. 6 del certificado de tradición y libertad No. 051-75006, por lo que el titular del derecho de dominio es la Universidad de Cundinamarca (fls. 102-103 c1).

En ese sentido, a primera vista se configuró primer elemento, es decir, el derecho que la Universidad de Cundinamarca aduce sobre el local 301 del Edificio Tequendama Propiedad Horizontal.

No obstante, la Sala encuentra que el inmueble objeto de este debate, previamente a la celebración del No. 2284 de 27 de diciembre de 2013, conformaba el patrimonio de otra entidad pública y por su naturaleza estaba prohibida su destinación a un fin distinto a la seguridad social, como lo es el pago de obligaciones vencidas.

En efecto, se itera que la Constitución Política de Colombia ordena que los recursos del sistema de seguridad social tienen destinación específica para esos fines y *“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”* (artículo 48) (negrilla fuera del texto).

Mediante la Escritura Pública No. 1766 del 15 de noviembre de 1996, el Departamento de Cundinamarca adquirió a título de compra el local 301, Edificio Tequendama Propiedad Horizontal, del Municipio de Soacha (fls. 187-198 c1), que fue destinado a la **“ADQUISICIÓN, ADECUACIÓN Y DOTACIÓN – SEDE ANEXA HOSPITAL “MARIO GAITAN YANGUAS” DE SOACHA”** (cláusula tercera) (negrilla fuera del texto).

Es decir, que ese inmueble fue adquirido en el año 1996, con presupuesto de la Secretaría de Salud de Cundinamarca y con una destinación específica que es la **“SEDE ANEXA HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS DE SOACHA”**.

La Ley 100 de 1993, dispuso la transformación de las entidades territoriales prestadoras de servicios de salud, como lo era Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, en Empresas Sociales del Estado con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, y ordenó a la entidades territoriales disponer, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vigencia de esa ley, la reestructuración de las entidades descentralizadas cuyo objeto principal sea la prestación de servicios de salud, con el fin de adecuarlas a esa transformación.

Posteriormente, mediante la Ordenanza 020 del 22 de marzo de 1996, proferida por la Asamblea de Cundinamarca, se transformó el Hospital Nivel I Mario Gaitán Yanguas de Soacha en una Empresa del Estado del Orden Departamental, en cuyo artículo 6 se estableció que el patrimonio de esa empresa estará conformado por **“todos los bienes y recursos que actualmente sean de propiedad o se encuentren en cabeza del Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha (...) los bienes actualmente destinados por la Nación, el Departamento y el Municipio al Hospital y los que en su futuro destine a la empresa”** (...) (negrilla fuera del texto).

Luego, con la Ordenanza Departamental No. 00285 del 16 de octubre de 2008, se modificó la anterior y se dispuso **“Transformar el Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, en una en una Empresa Social del Estado Prestadora de Servicios de Salud de Segundo nivel de atención dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita a la Secretaria de Salud del Departamento de Cundinamarca”** (negrilla fuera del texto).

En suma, conforme con la Ley 100 de 1993, la Ordenanza departamental No. 00285 del 16 de octubre de 2008 y la Escritura Pública No. 1766 del 15 de noviembre de 1996, el inmueble denominado Local 301 del Edificio Tequendama P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, adquirido a través de ese instrumento para ser destinado a la **“ADQUISICIÓN, ADECUACIÓN Y DOTACIÓN – SEDE ANEXA HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS DE SOACHA”**, pasó a conformar el patrimonio de la Empresa Social del

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, que para entonces, por su naturaleza jurídica tenía personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Sin embargo, el Departamento de Cundinamarca resolvió suscribir el Contrato No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013), en el cual manifestó ser propietario del ese inmueble (cláusula quinta) y lo ofreció a título de dación en pago a la Universidad de Cundinamarca, para extinguir obligaciones vencidas.

Toda esta situación conllevó a que esta Sala a través de esta sentencia, resuelva declarar la nulidad del Contrato No. 2284 de 2013 por objeto ilícito, pues el inmueble denominado Local 301 del Edificio Tequendama P.H. ubicado en el Municipio de Soacha (Cundinamarca), identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, no podría ser utilizado con una destinación distinta a la seguridad social.

En suma, el Departamento de Cundinamarca no podía ofrecer a título de dación en pago ese inmueble para pagar las obligaciones vencidas a su acreedor Universidad de Cundinamarca porque para el momento de la suscripción del contrato contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013), conformaba el patrimonio de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha y por estar destinado desde su adquisición (mediante Escritura Pública No. 1766 del 15 de noviembre de 1996) a la “*SEDE ANEXA HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS DE SOACHA*”.

Por ello, esta Sala estima que el daño alegado por la Universidad de Cundinamarca, es decir la ocupación del Local 301 del Edificio Tequendama P.H. por parte de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha, no configura un menoscabo o lesión que la demandante no tenga el deber de soportar ni es contrario a derecho, todo lo contrario, lo que vulneraría el ordenamiento jurídico sería desconocer los mandatos constitucionales y legales citados que prohíben su destinación para fines distintos a la seguridad social.

De manera que la lesión alegada en la demanda, no recae sobre bienes e intereses jurídicamente protegidos porque la ocupación que ejerce el hospital sobre ese inmueble está amparada por la constitución y la ley.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

En síntesis, para el momento de la suscripción del contrato: i) existía una prohibición constitucional y legal para que ese inmueble ingresara al patrimonio de la demandante a título de dación en pago para extinguir una obligación vencida en su favor y ii) el Departamento de Cundinamarca no estaba facultado para disponer del bien, puesto que este conformaba el patrimonio de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha.

Se insiste, la determinación de un daño antijurídico es el fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado, de manera que cuando el daño alegado no tenga la naturaleza de antijurídico porque la demandante sí estaba en la obligación de soportarlo o está justificado por la ley o el ordenamiento jurídico, no procede la reparación solicitada.

En conclusión, en este caso no la Universidad de Cundinamarca no acreditó que el derecho que aduce sobre el bien se encuentre acorde al ordenamiento jurídico; y así no configuró la existencia de un daño antijurídico por la ocupación del Local 301 del Edificio Tequendama P.H. por parte de la Empresa Social del Estado Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha; consecuentemente se negarán estas pretensiones.

### **2.11. Sobre la liquidación de costas y agencias en derecho**

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, “*salvo en los procesos que se ventile un interés público*” la Sentencia dispondrá lo relacionado con las costas.

Dado que este medio de control tuvo su origen en un contrato celebrado entre dos entidades públicas, por virtud de un fallo judicial, y de conformidad con lo dispuestos en el artículo 188, por tratarse de un asunto de interés público, no hay lugar a la condena en costas.

### **2.15. La aprobación, firma y notificación de esta providencia, en el marco de las medidas del Estado de Emergencia Nacional**

En desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia sanitaria<sup>27</sup> para la prevención y aislamiento, provocado por la pandemia del virus COVID-19, la Sala ha

---

<sup>27</sup> Resolución 385 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la cual se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, prorrogada en la resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020 y por la resolución 1462 del 25 de agosto de 2020.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

dado aplicación a las normas sobre el uso de la tecnología<sup>28</sup>, por lo que ha examinado este caso en sesión virtual y ha adoptado el mecanismo de firma digitalizada de esta providencia<sup>29</sup>.

Además, se ordenará que esta decisión se notifique mediante el envío de mensaje de datos al buzón electrónico informado por los sujetos procesales (artículos 205 del CPACA, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021<sup>30</sup>).

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**REVOCAR** la sentencia proferida el primero (1) de julio de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera, que accedió a las pretensiones. En su lugar se dispone:

- 1. DECLARAR la nulidad parcial absoluta del contrato** contenido en la Escritura Pública No. 2284 de fecha diciembre veintisiete (27) de dos mil trece (2013), suscrito entre el Departamento de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca, en lo referente al local 301 del Edificio

<sup>28</sup> Artículo 95 Ley 270 de 1996. TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. “El Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de la tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia. Esta acción se enfocará principalmente a mejorar la práctica de pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información.

Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones

Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.

Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley”

CPACA. ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. “Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.”

<sup>29</sup> Ver decretos legislativos 491 y 806 de 2020 y sentencia C-242 de 2020 de la Corte Constitucional.

<sup>30</sup> Artículo 52. Modifíquese el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas:

1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje.

2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.

De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado”.

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

Tequendama PH Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de Soacha, objeto de la presente controversia; con fundamento en lo expuesto.

2. No ordenar restituciones entre las partes, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.
3. Ordenar la cancelación de la anotación No. 006 006 del Folio de Matricula Inmobiliaria número 051-75006 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha.
4. Dicha decisión implica que no ha existido pago – en lo que ha dicho bien respecta- de la obligación primigenia del Departamento de Cundinamarca a la Universidad de Cundinamarca y que ha habido una interrupción en los términos de prescripción y caducidad para su cobro.
5. **NEGAR las demás pretensiones de la demanda**, por las razones expuestas.
6. Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por Secretaría los gastos ordinarios del proceso y, en caso de existir remanentes, devuélvanse al interesado; lo anterior de conformidad a lo establecido por el Artículo 7<sup>o</sup> y 9<sup>o</sup> del Acuerdo No. 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
7. Sin costas ni agencias en derecho en segunda instancia.
8. Por Secretaría de la Sección Tercera **NOTIFICAR** esta decisión a las partes, en los términos del artículo 205 del CPACA, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los correos electrónicos:

Demandante: [oficinajuridicaudec@ucundinamarca.edu.co](mailto:oficinajuridicaudec@ucundinamarca.edu.co), [aawillimike@hotmail.com](mailto:aawillimike@hotmail.com)  
Demandada HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS E.S.E: [jdra\\_27@hotmail.com](mailto:jdra_27@hotmail.com) y [notificacionjudicial@hmg.gov.co](mailto:notificacionjudicial@hmg.gov.co)

Demandada Departamento de Cundinamarca: [subgerencia@abisambraortiz.com](mailto:subgerencia@abisambraortiz.com), [notificaciones@cundinamarca.gov.co](mailto:notificaciones@cundinamarca.gov.co)

Ministerio Público: [ojaramillo@procuraduria.gov.co](mailto:ojaramillo@procuraduria.gov.co), [procjudadm6@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm6@procuraduria.gov.co).

Expediente: 11001333603120180010601  
Demandante: Universidad de Cundinamarca  
Demandados: Departamento de Cundinamarca y E.S.E. Hospital Mario Gaitán Yanguas de Soacha

La Secretaría de la Sección Tercera deberá remitir copia de esta sentencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con inciso final del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**9.** La presente decisión fue discutida y aprobada en Sala de Decisión virtual de la fecha, y en constancia de aceptación de su contenido se suscribe por los Magistrados que la conforman con la imposición de firma autógrafa escaneada, como lo faculta el artículo 11 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

**10.** Una vez en firme la presente decisión, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las constancias del caso.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Aprobado en Acta de Sesión de la fecha.)

**CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS**

**Magistrada**

**HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLON**

**Magistrado**

**FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**

**Magistrado**