

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Incumplimiento - Inmueble arrendado - Cambio de destinación - Autorización – Caducidad - Nulidad

El 23 de abril de 1992, el señor Ismael Hernando Arévalo Guerrero y la Beneficencia de Cundinamarca, en su calidad de arrendatario y arrendadora, respectivamente, suscribieron el contrato de arrendamiento del inmueble ubicado en la calle 12 no. 9-23 de la ciudad de Bogotá. Las partes convinieron en que el arrendamiento no cedería, ni se cambiaría de destinación, tampoco se subarrendaría sin el consentimiento por escrito de la arrendadora. [...] El 19 de mayo de 1992, el arrendatario solicitó a la arrendadora autorización para subarrendar el inmueble. [...] En el mes de agosto del referido año, a través de la modificación del contrato, la arrendadora autorizó la referida solicitud, amén de algunas adecuaciones, sobre las que el arrendatario rindió los correspondientes informes. [...] El 26 de diciembre de 1992, el arrendatario procedió a subarrendar con base en la autorización otorgada. [...] La demandada fue requerida de manera sistemática por el actor para efectuar el mantenimiento de los ascensores del inmueble, sin respuesta positiva. [...] El 29 de julio de 1994, la arrendadora declaró la caducidad del contrato objeto de estudio. Para el efecto, alegó incumplimiento de la cláusula en materia de subarriendo, en tanto quien lo autorizó carecía de competencia. El 11 de noviembre del mismo año, mediante resolución 4177, confirmó la decisión. [...] El 8 de febrero de 1995, la arrendadora tomó posesión efectiva del inmueble, para lo cual apostó en él celadores las 24 horas del día.

FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA - Por pasiva - Excepción probada

Se declarará probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Cundinamarca, en los términos formulados, en tanto los actos administrativos atacados y el contrato fueron suscritos por la Beneficencia de Cundinamarca, quien a su vez, por su calidad de establecimiento público, ostenta personería jurídica para asumir directamente la responsabilidad de esas actuaciones

CONTRATOS CELEBRADOS CON ENTIDADES DESCENTRALIZADAS – Normativa - Decreto Ley 222 de 1983 – Naturaleza - Derecho privado - Clausula de caducidad - Contenida en - Contrato de arrendamiento

La Beneficencia de Cundinamarca, por su condición de entidad descentralizada del orden departamental, estaba sujeta a las disposiciones del Decreto Ley 222 de 1983 sobre tipos de contratos, su clasificación, efectos, responsabilidades y terminación, así como a los principios generales desarrollados en el título IV [cláusulas exorbitantes]. En lo demás, se imponían las normas fiscales establecidas por la Asamblea departamental y las expedidas por sus órganos directivos, dentro de la órbita de su competencia, al igual que las normas del derecho privado [...] la naturaleza del contrato de arrendamiento correspondía a la de un contrato de derecho privado de la administración, como consecuencia de su no inclusión dentro del listado de los administrativos y, por ende, sometido al derecho privado, salvo, entre otros temas, en lo relacionado con la cláusula de caducidad, que, fuera de los de compraventa de bienes muebles, empréstitos e interadministrativos, resultaba obligatoria, en los términos de los artículos 16, 60 y 61 ejusdem. [...] la cláusula décima habilitó a la Beneficencia de Cundinamarca para declarar la caducidad en los eventos autorizados por el Decreto Ley 222 de 1983, la Ordenanza 33 de 1989 y, en especial, por darle al inmueble una destinación diferente a la establecida, su exagerado deterioro y, en general, en caso de incumplimiento total o parcial de las obligaciones contraídas

AUTORIZACION PARA SUBARRENDAR INMUEBLE - Otorgada – Mediante Acto Administrativo - Validez

La entidad pública demandada desconoce la autorización otorgada por dos de sus funcionarios directivos, en el sentido de autorizar el subarriendo tal como se convino en la cláusula segunda del contrato, dado que quienes asintieron en ello carecían de competencia. De entrada se impone dejar en claro la connotación de actos administrativos de las decisiones contenidas en las comunicaciones del 23 de junio y 26 de noviembre de 1992, en tanto expresan la voluntad unilateral de la administración por conducto de sus servidores públicos, en cumplimiento de sus funciones administrativas y con proyección sobre los derechos e intereses de los particulares, en el caso de autos del señor Arévalo Guerrero, contratista. [...] no resulta admisible jurídicamente que la administración pretenda desconocer sus propios actos, tanto porque ello vulnera la confianza de los administrados en las autoridades, como debido a que, transcurridos dos años de la autorización, desde de la lealtad contractual debida, desconocer los efectos de una actuación propia para proceder a declarar una caducidad, en todo caso, tardía, con desconocimiento de los presupuestos de la revocatoria directa, esto es del consentimiento del afectado

FALSA MOTIVACION - Acto administrativo – Procedencia

Dado que la decisión de caducidad revela, por decir lo menos, la intención de trasladar el desorden interno de la demandada a su contratista, los cargos formulados habrán de prosperar. No de otra forma se explica que, además de contrariar sus propios actos, se desconozca por completo la forma para proceder en tal sentido, aunado al hecho de que en el acto de caducidad se evidencia que no fue la diligencia de la demandada la que habría de llevarla a conocer sus propias deficiencias sino la intervención de la Contraloría General de la República. [...] no se comprende cómo utilizar para el efecto la figura de la caducidad, prevista para declarar la terminación de los contratos por incumplimiento del contratista, el que precisamente pretende cimentar en que se subarrendó sin «la autorización de la Beneficencia, vale decir por el Síndico Gerente, que es su representante legal», reiterando en la reposición la falta de capacidad de los funcionarios que emitieron las autorizaciones para comprometer a la demandada, porque la delegación no fue expresa, cuando se, insiste, no era la vía para tal fin [...] el contratista contaba con la facultad de subarrendar, razón por la cual se encuentran falsamente motivado los actos administrativos de caducidad, cuando sostienen lo contrario. En esa medida se impone declarar la nulidad deprecada

PERJUICIOS MATERIALES - Lucro cesante

En la demanda se hace consistir en el daño en los perjuicios materiales por valor de \$426.150.000 al tiempo que se solicita su actualización y que, entonces, se condene a la demandada al pago de los cánones de arrendamiento dejados de percibir por valor de \$4.560.000 mensuales. Sea lo primero señalar que la demanda no permite establecer la primera de las sumas señaladas, de manera que la Sala dispondrá la reparación relativa al lucro cesante, en línea con la demanda, por los cánones que no se recibieron [...] aunque con los recibos de pago por los locales subarrendados de los años 1993 y 1994 se podría establecer un promedio de lo percibido por dicho concepto, no está probado el pago de cánones de arrendamiento a la demandada. Por lo expuesto, se impone condenar en abstracto

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-26-000-1996-03077-01(23646)

Actor: ISMAEL HERNANDO AREVALO GUERRERO

Demandado: BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION CONTRACTUAL

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 11 de junio de 2002, proferida por el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual resolvió negar las pretensiones (fl. 185, c. ppal 2).

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

El 1 de noviembre de 1996 (fl. 54, c. ppal), el señor Ismael Hernando Arévalo Guerrero, en ejercicio de la acción contractual prevista en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda en contra del departamento y la Beneficencia de Cundinamarca (fls. 1 a 54, c. ppal y 8 a 79, c. 3).

1.1.1. Síntesis de los hechos

Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume así (fls. 12 a 38, c. 3):

1.1.1.1. El 23 de abril de 1992, el señor Ismael Hernando Arévalo Guerrero y la Beneficencia de Cundinamarca, en su calidad de arrendatario y arrendadora, respectivamente, suscribieron el contrato de arrendamiento del inmueble ubicado en la calle 12 no. 9-23 de la ciudad de Bogotá. Las partes convinieron en que el arrendamiento no cedería, ni se cambiaría de destinación, tampoco se subarrendaría sin el consentimiento por escrito de la arrendadora.

1.1.1.2. El 19 de mayo de 1992, el arrendatario solicitó a la arrendadora autorización para subarrendar el inmueble.

1.1.1.3. En el mes de agosto del referido año, a través de la modificación del contrato, la arrendadora autorizó la referida solicitud, amén de algunas adecuaciones, sobre las que el arrendatario rindió los correspondientes informes. En consecuencia, el contratista publicó la modificación del contrato y de la póliza respectiva.

1.1.1.4. El 26 de diciembre de 1992, el arrendatario procedió a subarrendar con base en la autorización otorgada.

1.1.1.5. La demandada fue requerida de manera sistemática por el actor para efectuar el mantenimiento de los ascensores del inmueble, sin respuesta positiva.

1.1.1.6. En 1994, la arrendadora y la Contraloría Departamental de Cundinamarca, solicitaron al arrendatario explicar el cambio de destinación del inmueble.

1.1.1.7. El 29 de julio de 1994, la arrendadora declaró la caducidad del contrato objeto de estudio. Para el efecto, alegó incumplimiento de la cláusula en materia de subarriendo, en tanto quien lo autorizó carecía de competencia. El 11 de noviembre del mismo año, mediante resolución 4177, confirmó la decisión.

1.1.1.8. El 8 de febrero de 1995, la arrendadora tomó posesión efectiva del inmueble, para lo cual apostó en él celadores las 24 horas del día.

1.1.2. Las pretensiones

Con fundamento en los anteriores hechos, la actora deprecó las siguientes pretensiones (fls. 8 a 12, c. 3):

1. Que son nulas las resoluciones números 2218 del 29 de julio de 1994 y 4177 del 11 de noviembre de 1994 por medio de las cuales se decretó la caducidad administrativa del contrato de arrendamiento celebrado entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA e ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO el día 23 de abril de 1992, respecto del inmueble ubicado en la calle 12 No. 9-23 de la ciudad de Santafé de Bogotá D.C.

2. Que se declare el INCUMPLIMIENTO por parte de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA del contrato de arrendamiento de bien inmueble No. 384 de 1992, suscrito entre dicha entidad e ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO, el día 23 de abril de 1992, perfeccionado el día 12 de mayo del mismo año.

3. Que se decrete, de conformidad con lo estipulado en el artículo 1546 del Código Civil, la RESOLUCIÓN del citado contrato de arrendamiento No. 384 de 1992, con la consecuente indemnización de perjuicios. Como consecuencia de lo anterior se proceda a realizar la correspondiente LIQUIDACIÓN del mismo conforme a lo ordenado en la legislación vigente en su fecha de suscripción.

4. Que se condene al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA a pagar al señor ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO, el valor de los perjuicios de orden material, los cuales ascienden a la suma de CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO CINCUENTA MIL PESOS (\$462.150.000) o de conformidad con lo que resulte probado en el

proceso, o la que resulte liquidado conforme al procedimiento indicado por el artículo 308 del Código de Procedimiento Civil.

5. Que en virtud de las declaraciones y condenas anteriores se condene al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA a pagar a ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO, lo siguiente:

a. El valor de la actualización de la cantidad anterior, que se puede obtener mediante la utilización del método adoptado por esa Corporación, mediante el cual se intenta obtener la corrección monetaria a fin de compensar la pérdida de poder adquisitivo de la moneda colombiana, por el tiempo transcurrido entre la erogación de dichas sumas y la fecha del incumplimiento contractual y la fecha probable en que se haga efectivo el pago de los perjuicios o, en su defecto mediante la aplicación de cualquier otro procedimiento técnico que conduzca al mismo fin.

b. El valor del lucro cesante de la suma actualizada, conforme al numeral anterior, para el período comprendido entre la fecha de ocurrencia del daño y la fecha en que se paguen los perjuicios. En caso de que el monto del lucro cesante no pudiese ser establecido durante el término probatorio del proceso, se compensará con el reconocimiento de interés a la tasa del seis (6%) por ciento anual.

6. Que se condene al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA a pagar al señor ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO, el valor de los cánones de arrendamiento dejados de percibir por el subarriendo del inmueble de la calle 12 No. 9-23 de esta ciudad al verse el contratista ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO impedido para utilizar el inmueble y los módulos construidos por el término total del contrato, cánones que al momento de la declaratoria de caducidad del contrato ascendían a la suma de CUATRO MILLONES QUINIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$4.560.000) mensuales, o de conformidad con lo que resulte probado en el proceso, o la que resulte liquidado conforme al procedimiento indicado por el artículo 308 del Código de Procedimiento Civil.

7. A la sentencia que le ponga fin al presente proceso se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

8. Que se condene al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, al pago de las costas del proceso.

PETICIÓN SUBSIDIARIA

Que de no prosperar y en subsidio de las anteriores peticiones se declara que EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA se enriqueció, sin justa causa, a expensas de ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO, al haber ingresado a su patrimonio las obras y materiales, que se describen en la demanda, realizadas y puesta dentro del Edificio arrendado en la

calle 12 No. 9-23 de Bogotá, sin que hasta la fecha haya sido cancelada suma alguna por la Demandada.

Que en consecuencia, se condene al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA a reembolsar a ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO, el valor actualizado de las obras ejecutadas y de los materiales utilizados en el Edificio arrendado en la calle 12 No. 9-23 de esta ciudad.

1.1.3. Concepto de la violación

El actor fundamentó la solicitud de nulidad de los actos administrativos en cuestión (fls. 39 a 63, c. 3), por la violación de los artículos 2, 13, 83, 84 y 90 de la Constitución Política; 69, 73, 74, 84 del Código Contencioso Administrativo; 1602, 1603, 1608, 1613 a 1615 y 1617 del Código Civil; 8 y 38 de la Ley 153 de 1887; Ley 4 de 1964 y el Decreto Ley 222 de 1993.

Lo anterior dado que la demandada declaró la caducidad del contrato de arrendamiento del inmueble ubicado en la calle 12 no. 9-23 de la ciudad de Bogotá, en la medida que desconoció la autorización para subarrendar pactada en el contrato, al tiempo que exigió requisitos no previstos en el ordenamiento, sin que hubiera procedido a revocar la decisión pese a la arbitrariedad de la misma.

Sostuvo que la decisión de la administración fue falsamente motivada, si se tiene que se fundó en que se subarrendó sin autorización y no se garantizó el cumplimiento de las obligaciones contractuales, siendo que el 23 y 26 de junio de 1992 la Beneficencia lo aprobó, así pretenda alegar que el funcionario que otorgó la autorización actuó por fuera de sus competencias, ya que aquella goza de presunción de legalidad no desvirtuada ni revocada.

De otro lado, en relación con el contrato de seguro, señaló que las pólizas fueron otorgadas y aprobadas por la arrendadora, sin que en ningún momento, distinto a la declaratoria de caducidad, hubiera llamado la atención sobre el monto del valor asegurado.

A juicio del actor, lo infundado de los argumentos de la caducidad dan cuenta que ésta estuvo motivada en los hallazgos de la Contraloría Departamental de Cundinamarca y no en los requisitos legales, lo cual configura una desviación de poder.

Por último, solicitó el reembolso de las mejoras realizadas al inmueble arrendado, so pena de auspicar un enriquecimiento sin causa.

1.2. LOS ALEGATOS¹

En esta oportunidad, la actora (fls. 163 a 165, c. ppal) reiteró los argumentos de su demanda.

La Beneficencia de Cundinamarca, por su parte, sostuvo que la declaratoria de caducidad obedeció a que la actora subarrendó el inmueble sin que mediara autorización, de donde se tiene que la decisión se ajustó a las exigencias constitucionales, legales y contractuales. Aclaró (i) que si bien se emitió autorización, quien lo hizo carecía de competencia; (ii) que las mejoras estaban prohibidas, luego es improcedente pretender su pago, sin perjuicio del derecho del arrendatario a retirarlas e indemnizar los perjuicios causados; (iii) la liquidación unilateral arrojó un saldo a favor de la demandada y (iv) fue caprichosa la vinculación del departamento de Cundinamarca, pues éste carece de interés en la presente *litis* (fls. 166 a 170, c. ppal).

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 11 de junio de 2002 (fls. 177 a 185, c. ppal 2), el *a quo*, para negar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

Del material probatorio obrante en el expediente, se infiere que la resolución 2218 por medio de la cual la Beneficencia de Cundinamarca declaró la caducidad del contrato tiene su fundamento en la cláusula segunda y décima tercera del contrato, toda vez que el arrendatario cambió sin previa autorización la destinación del inmueble dado que en la modificación del contrato se dispuso que se destinaría para oficina y comercio, sin embargo, está demostrado que más del 90% del inmueble está ocupado para comercio.

Lo mismo sucede respecto del subarriendo pues se demostró con el informe suministrado por los funcionarios de la Contraloría, que gran número de locales estaba subarrendados.

Si bien es cierto, el actor manifiesta que el Director de la División de Operaciones Comerciales y el Subgerente de Bienes y Legados autorizaron el cambio de destinación del inmueble, éstos no se

¹ Según el informe secretarial y el auto del 1 de noviembre de 2000 (fls. 144 y 145, c. ppal), la demanda y su adición fueron contestadas por fuera de término.

encontraban facultados para contratar ya que esta facultad se encuentra en cabeza del Gerente General quien podrá delegar mediante acto administrativo en funcionario del nivel ejecutivo o directivo de conformidad con lo dispuesto en el decreto 679 de 1994, situación que no se acreditó (Dcto Reglamentario de la Ley 80 de 1993/93 – delegación de la facultad de celebrar contratos).

Para este caso no se presente duda de si el funcionario que otorgó la autorización tenía o no competencia para ello, pues dada la profesión del demandante este conocía de antemano que sólo el representante de la entidad contratante podría autorizar una modificación del contrato. Pero, adicionalmente, porque la destinación del inmueble consistía en un requisito esencial del contrato a tal punto que se incluyó como causal expresa de caducidad, en que se (sic) caso de incumplirse.

Respecto de las reparaciones locativas y arreglos realizados al inmueble objeto del contrato de arrendamiento en la cláusula décimo primera quedó expresamente consagrada la prohibición de hacer mejoras y en el evento de que éstas se realizaren quedarían en propiedad de la arrendadora, sin lugar a reembolso a favor del arrendatario (fls. 183 y 184, c. ppal 2).

III. SEGUNDA INSTANCIA

3.1. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, el actor interpone recurso de apelación (fls. 187 a 190, c. ppal 2). Sostiene que obtuvo autorización para subarrendar por parte del Director de la División de Operaciones Comerciales y del Subgerente de Bienes y Legados de la Beneficencia de Cundinamarca, actos administrativos cuya legalidad no se ha desvirtuado. En todo caso, siendo el Código de Comercio aplicable al contrato en estudio, el artículo 523 de ese cuerpo normativo autoriza la subcontratación hasta la mitad del inmueble arrendado.

Encuentra excesiva la carga que se le pretende imponer relativa a que tendría que conocer en detalle el funcionamiento de la entidad con la cual contrató, cuando es de común ocurrencia que los representantes legales actúen a través de subalternos. Reconoce que el inmueble se destinó en su mayoría al comercio, con algunas oficinas. Situación conocida por la entidad desde el 12 de agosto de 1992, oportunidad en que la demandada tuvo acceso al plano con las adecuaciones, conocimiento previo que le permitió el 3 de septiembre de 1992 autorizar el subarriendo.

Frente a las mejoras sostiene que, una vez autorizado para subarrendar, con el entendimiento de que las mejoras corrían igual suerte, adecuó el inmueble, de

manera que la demandada deberá reembolsar los gastos y responder por los perjuicios generados por la imposibilidad de explotar económicamente el inmueble, dada la declaratoria de caducidad.

3.2. LOS ALEGATOS

En esta oportunidad, el actor reiteró los argumentos expuestos durante el debate procesal (fls. 209 a 212, c. ppal 2).

3.3. VINCULACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

En consideración a que, no obstante la demanda haberse dirigido en contra del departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, la primera no fue vinculada al proceso, se ordenó proceder en tal sentido mediante auto del 29 de junio de 2012, con el fin de que la entidad territorial, de considerarlo pertinente, alegara la causal de nulidad prevista en el numeral 8 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil (fl. 227 y rev., c. ppal 2).

El departamento de Cundinamarca (fls. 243 y 244, c. ppal 2) respondió en el sentido de abogar porque responda la Beneficencia de Cundinamarca, toda vez que, además de contar con personería jurídica, expidió los actos administrativos cuestionados. Siendo así, a su vez solicitó declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto no tenía que ser vinculado al proceso.

En auto del 4 de marzo de 2013 se dio por saneada la nulidad y se tuvo asimismo integrado el contradictorio con el departamento de Cundinamarca (fl. 261, c. ppal 2).

IV. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA

Esta Corporación es la competente para desatar el presente asunto, toda vez que el numeral 1º del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988, le asigna el conocimiento en segunda

instancia, entre otros asuntos, de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por parte de los Tribunales Administrativos².

4.2. EXCEPCIÓN

Se declarará probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Cundinamarca, en los términos formulados, en tanto los actos administrativos atacados y el contrato fueron suscritos por la Beneficencia de Cundinamarca, quien a su vez, por su calidad de establecimiento público, ostenta personería jurídica para asumir directamente la responsabilidad de esas actuaciones³.

4.3. EL PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el presente asunto se concreta en dilucidar si los cargos de nulidad formulados por el señor Ismael Hernando Arévalo en contra las resoluciones 2218 del 29 de julio y 4177 del 11 de noviembre de 1994, por medio de las cuales se declaró la caducidad del contrato de arrendamiento 384 del 23 de abril de 1992, están llamados a prosperar. De ser así, se sigue determinar la proporción de los perjuicios causados. Igualmente, se estudiará el deber de la demandada de devolver la inversión por las mejoras efectuadas al inmueble.

² El numeral 8 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988, imponía el conocimiento en primera instancia a los Tribunales Administrativos de los procesos referentes a contratos administrativos, interadministrativos y de los de derecho privado de la administración con cláusula de caducidad, celebrados por la Nación y las entidades territoriales o descentralizadas de los distintos órdenes. Los perjuicios materiales se calcularon en \$462.150.000, siendo esta la mayor pretensión (fl. 9, c. 3), es claro que para 1996, cuando se presentó la demanda (fl. 54, c. ppal), la controversia contractual tenía un valor superior a \$13.460.000. En todo caso, la cuantía se estimó superior a los \$20.000.000 (fl. 78, c. 3).

³ Sobre la legitimación en la causa se ha precisado: *“En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra”*. En: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de julio de 2011, exp. 19.753, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

4.4. LA CUESTIÓN DE FONDO: LA CADUCIDAD Y EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

4.4.1. De entrada precisa señalar que el 23 de abril de 1992, es decir al tiempo de la suscripción del contrato de arrendamiento 384, la Beneficencia de Cundinamarca, por su condición de entidad descentralizada del orden departamental⁴, estaba sujeta a las disposiciones del Decreto Ley 222 de 1983 sobre tipos de contratos, su clasificación, efectos, responsabilidades y terminación, así como a los principios generales desarrollados en el título IV (cláusulas exorbitantes). En lo demás, se imponían las normas fiscales establecidas por la Asamblea departamental y las expedidas por sus órganos directivos, dentro de la órbita de su competencia⁵, al igual que las normas del derecho privado⁶.

En el *sub lite*, como se echan de menos las normas de orden local que regulen los aspectos arriba mencionados⁷, se aplicará la regulación general sobre la materia entratándose de entidades públicas⁸, esto es, el Decreto Ley 222 de 1983.

⁴ “Es preciso tener en cuenta que la naturaleza jurídica de la Beneficencia de Cundinamarca se transformó en dos oportunidades de la siguiente manera: Con el Decreto 2865 de 11 de noviembre de 1997 la demandada cambió de Establecimiento Público a Empresa Industrial y Comercial Departamental, repercutiendo a su vez en el vínculo de sus servidores, por lo cual la actora paso de empleada público a trabajadora oficial. Luego mediante el Decreto 2202 de 30 de septiembre de 1998, vuelve la demandada a transformarse en Establecimiento Público, indicando en su artículo 21 que la Entidad debe someterse a la Constitución y las Leyes y a las disposiciones del Estatuto Básico de la Administración Departamental, en cuanto a la organización, los aspectos contractuales, laborales, fiscales, presupuestales y financieros”. Visto en: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 4 de septiembre de 2008, exp. 4169-04, M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

⁵ Así lo disponía el artículo 309 del Decreto 1222 de 1986, Código del Régimen Departamental: “Los contratos de los establecimientos públicos, quedan sujetos en cuanto a su clasificación, definición, inhabilidades e incompatibilidades, cláusulas obligatorias, principios sobre interpretación, modificación y terminación unilaterales, efectos, responsabilidad de los funcionarios y contratistas, a las disposiciones de la Ley 19 de 1982 y del Decreto 222 de 1983 y a las que las adicionen o reformen. // En lo atinente a los requisitos para su formación, adjudicación, cláusulas no obligatorias y celebración, estarán sometidos a las normas fiscales de las Asambleas y a las que, dentro de la órbita de su competencia, expidan los órganos directivos de las respectivas entidades”.

⁶ En efecto, el artículo 156 del Decreto Ley 222 de 1983 establecía: “El contrato de arrendamiento de inmuebles podrá celebrarse directamente. El de muebles requerirá licitación pública si su valor es superior a trescientos mil pesos (\$ 300.000.00). Para estos efectos se tendrá como valor el previsto en el artículo 159. Siempre constará por escrito. Para todos los efectos legales la celebración del contrato de arrendamiento por entidades públicas, no constituye acto de comercio”.

⁷ Así lo impone el artículo 141 del Código Contencioso Administrativo: “**NORMAS JURIDICAS DE ALCANCE NO NACIONAL.** Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañar el texto legal que las

4.4.2. Es dable aclarar que las pruebas documentales que aquí se citan y analizan fueron aportadas y decretadas en las oportunidades procesales correspondientes. De las cuales se tiene:

4.4.2.1. En su parte pertinente, acorde con el contrato de arrendamiento suscrito el 2 de abril de 1992, las partes acordaron⁹:

Entre los suscritos WILLIAM RAMÍREZ MOYANO (...), mayor de edad, vecino de Bogotá, con cédula de ciudadanía No. 2.915.619 de Cajicá Cundinamarca, quien obra en nombre y representación de la Beneficencia de Cundinamarca, en su condición de Síndico Gerente, como consta en el Acta de Posesión No. 04031 de enero 8 de 1992 debidamente autorizado por la Honorable Junta General, según Acta No. 09 de agosto 14 de 1990 y Acta No. 014 de diciembre 13 de 1990, por una parte, quien este contrato se denominará la ARRENDADORA (...) PRIMERA: OBJETO: LA ARRENDADORA da en arrendamiento al ARRENDATARIO y este recibe en ese carácter el Edificio situado en la calle 12 No. 9-23 de Santafé de Bogotá D.C. a partir de la entrada principal al inmueble y continuando por el 2 piso, cuyos linderos generales del edificio y especiales de los pisos 2-3-4-5 se adjuntan en acta separada que entran a formar parte íntegra de este contrato. SEGUNDA: DESTINACIÓN: El inmueble objeto del presente contrato será destinado por el ARRENDATARIO única y exclusivamente para oficinas y otros y se obliga a no cambiar su destinación y a no subarrendar o ceder el uso y goce parcial o total del inmueble sin previo consentimiento escrito de la ARRENDADORA y a no permitir que en él se guarden sustancias explosivas o perjudiciales para su conservación, salubridad, seguridad e higiene. TERCERA: DURACIÓN: El término de duración del presente contrato será de CINCO (5) AÑOS contados a partir de la fecha de legalización del mismo. Se deja pactado expresamente que el presente contrato de arrendamiento no dará lugar a prórroga automática del término de duración. PARÁGRAFO PRIMERO: VIGENCIA: La vigencia del presente contrato será por el término de duración del mismo y tres (3) meses más. (...). CUARTA: CANÓN MENSUAL: El canon mensual del arrendamiento es la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000) m/cte se acuerda por las partes dar 120 días de plazo para realizar las reparaciones locativas de adecuación del inmueble sin costo alguno para la entidad de acuerdo a la carta presentada. durante el primer año (sic). Se pacta expresamente por las partes que el canon de arrendamiento se empezará a cancelar a la firma

contenga, debidamente autenticadas, o solicitar del ponente que obtenga la copia correspondiente”.

⁸ En los términos del artículo 8 de la Ley 153 de 1887: “Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho”.

⁹ Obra a folios 298 a 305, c. 2 y folios 134 a 142 del c. ppal, allegadas estas últimas en la contestación de la demanda.

del presente contrato, suma que el ARRENDATARIO pagará en su totalidad dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes en las Oficinas de la Beneficencia de Cundinamarca ubicadas en la calle 20 No. 9-20 de Bogotá, valor que se incrementará anualmente según el índice de precios al consumidor certificado por el DANE, del año inmediatamente anterior y así sucesivamente hasta la terminación del contrato. (...) DÉCIMA: REPARACIONES LOCATIVAS: EL ARRENDATARIO se obliga a efectuar las reparaciones locativas a que lo obliga la ley así mismo se compromete a efectuar todas las reparaciones que ordenen las autoridades siempre que no tenga por causa una comprobada mala calidad del inmueble. Las reparaciones a que se refiere esta cláusula serán por cuenta del ARRENDATARIO y no originarán reembolso alguno por parte de la ARRENDADORA. DÉCIMA PRIMERA: PROHIBICIÓN SOBRE MEJORAS: EL ARRENDATARIO no podrá efectuar en los inmuebles materia de este contrato mejoras de ninguna clase sin el consentimiento escrito de la ARRENDADORA. Todas las que se llegaren a ejecutar quedarán de propiedad de la ARRENDADORA, sin lugar a reembolso alguno a favor del ARRENDATARIO no obstante la ARRENDADORA podrá exigir su retiro si a su juicio alteran sustancialmente la naturaleza del inmueble. DÉCIMA SEGUNDA: GARANTÍAS: EL ARRENDATARIO se compromete a constituir a su costa y a favor de la ARRENDADORA en una compañía de seguros legalmente establecida en el país, una póliza que garantice el cumplimiento de las obligaciones que se adquieran en este contrato por la suma de TRES MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M/CTE (3.600.000) que se prorrogará automáticamente por el término de vigencia del presente contrato. DÉCIMA TERCERA: CADUCIDAD: La Beneficencia se reserva declarar unilateralmente la caducidad administrativa del presente contrato, si el ARRENDATARIO incurriere en alguna de las causales previstas en el Decreto 222 de 1983 Ordenanza No. 33 de 1989 y demás normas que lo modifiquen regulen o aclaren y en especial por darle al inmueble una destinación diferente a lo establecido en este contrato, o porque se esté produciendo un exagerado deterioro del inmueble y en general en caso de incumplimiento total o parcial de las obligaciones contraídas por los arrendatarios. (...) VIGÉSIMA CUARTA: REQUISITOS DE VALIDEZ: Para la validez de este contrato se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) Pago del impuesto de timbre nacional de acuerdo al Decreto Ley 49 de noviembre 28 de 1990. 2) Publicación del texto del contrato en la gaceta de Cundinamarca. 3) Póliza de cumplimiento. 4) Paz y salvo departamental. 5) Pago de tarifas servicios administrativos Decreto 00212 de enero 16 de 1991 (fls. 298 a 305, c. 2).

4.4.2.2. El 27 de abril de 1992, la compañía de Seguros Cóndor S.A. expidió la póliza 81075 para amparar el cumplimiento del contrato en estudio, con un valor asegurado de \$1.000.000 y vigencia hasta el 27 de octubre de 1993, esto último de acuerdo con los anexos de modificación (fls. 307 a 309, c. 2)¹⁰ y el 27 de octubre de 1992, la compañía Mundial de Seguros expidió la póliza 90193512,

¹⁰ Uno de los anexos modificatorios, el 64196 del 22 de diciembre de 1992, fue remitido por el actor a la demandada, mediante escrito del 23 de diciembre de esa anualidad. Se observa a mano alzada firma de recibido, ilegible, del 24 del mismo mes y año (fl. 319, c. 2).

para asegurar la estabilidad de la obra por las adecuaciones del inmueble, por un valor asegurado de \$3.000.0000 y vigencia entre el 28 del mismo mes y año y el mismo día y mes de 1994 (fl. 17, c. 2)¹¹. Por último, el 4 de agosto de 1994, Seguros Cóndor expidió la póliza 7043230 para efectos similares, igual monto y con una cobertura inicial entre el 1 de ese mismo mes y año y el 1 de agosto de 1996, modificada el 11 de agosto de 1995, en cuanto a su fecha de iniciación, por lo que iniciaba el 27 de octubre de 1993 (fls. 310 a 312, c. 2).

4.4.2.3. El 19 de mayo de 1992, el actor elevó solicitud al gerente de la demandada, en el sentido de solicitar autorización para subarrendar el inmueble. En el documento se anota:

Doctor
William Ramírez Moyano
SÍNDICO GERENTE
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
La ciudad (...)

Por medio de la presente, y en mi condición de ARRENDATARIO del Inmueble ubicado en la calle 12 No. 9-23 (Edificio JOSE JOAQUIN VARGAS), me permito solicitar autorización para el sub-arrendamiento de las oficinas (fl. 322, c. 2)¹²

4.4.2.4. El 23 de junio del mismo año, el Director de la División de Operaciones Comerciales de la Beneficencia de Cundinamarca, mediante oficio 397, respondió concediendo lo pedido. Señala el escrito:

(...) que por autorización del señor Subgerente de Bienes y Legados, está autorizado para subarrendar las oficinas del predio ubicado en el calle 12-9-23, como estime conveniente (fl. 323, c. 2)¹³.

4.4.2.5. El 24 de noviembre de 1992, las partes modificaron las cláusulas segunda y cuarta del contrato, así¹⁴:

¹¹ El contratista entregó esa póliza a la demandada el 13 de noviembre de 1992, según se observa del documento de la misma fecha allegado en original (fl. 316, c. 2). Igualmente, en original, el contratista allegó a la demandada la prórroga de la póliza en comento del 28 de octubre de 1993 hasta el 28 del mismo mes de 1995, con firma de recibido del 22 de diciembre de 1992 (fl. 318, c. 2).

¹² Documento en original, con firma de recibo a mano alzada: Consuelo, del 19 de mayo de 1992 (fl. 322, c. 2).

¹³ Documento allegado en copia auténtica.

DESTINACIÓN: El inmueble objeto del presente contrato será destinado por el arrendatario única y exclusivamente a áreas de comercio y oficinas. Las demás condiciones pactadas en la cláusula que se modifica quedan vigentes. Respecto de la cláusula cuarta, la Beneficencia concede un término de gracia por ciento veinte (120) días calendario contados a partir del 14 de agosto de 1992, ya que debido a la adecuación de los pisos 2, 3, 4 y 5 para los fines comerciales se hace imposible por parte del arrendatario, la explotación económica del bien. **Para la Beneficencia, no originarán reembolso y quedarán de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca** (se destaca) (fl. 306, c. 2).

4.4.2.6. El 26 de noviembre de 1992, el Subgerente de Bienes y Legados de la demandada, mediante escrito de la fecha, se dirigió al actor para poner de presente que “esta división le autoriza el subarriendo de las áreas de oficina y comercio enmarcado dentro de las reglas generales, condiciones y cláusulas exorbitantes que regulan el contrato de la referencia” (fl. 324, c. 2)¹⁵.

4.4.2.7. En los meses de enero a noviembre de 1993, el actor suscribió varios contratos de subarriendo de los locales comerciales del inmueble arrendado, por el término de un año (fls. 1 a 297, c. 2) y recibió los correspondientes cánones, según dan cuenta los originales de los recibos de pago allegados a la actuación (fls. 385 y ss, c. 2 y c. 5). Los mencionados contratos corresponden a los siguientes¹⁶:

| FECHA | SUBCONTRATISTA | LOCAL (es) | CANÓN | DURACIÓN | Fls . (c. 2) |
|-------------------|------------------------------------|------------|---|----------|--------------|
| 1 febrero 1993 | Jorge Sivia Gómez y otro | 102 y 103 | \$140.000 (\$22.000 por administración) | 1 año | 1 y 2 |
| 2 enero 1993 | María Melba Triana | 105-106 | \$140.000 (\$22.000 por administración) | 1 año | 3 y 4 |
| 9 septiembre 1993 | Hugo Alberto Urrego Camacho y otro | 202B | \$28.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 5 y 6 |

¹⁴ En original (fl. 306, c. 2). El 26 de noviembre de 1992, el actor entregó la publicación que contiene la modificación acordada el día 24 anterior (fl. 326, c. 2). Modificatorio suscrito por el señor William Ramírez Moyano, con cédula de ciudadanía 2.915.619, en su calidad de síndico gerente de la Beneficencia de Cundinamarca.

¹⁵ Documento allegado en copia auténtica.

¹⁶ Están en original.

| | | | | | |
|--------------------------|--|------|--|-------|---------------|
| | | |) | | |
| 13 septiembre 1993 | Matías Gómez Hoyos | 202C | \$30.500 (\$12.000 por administración) | 1 año | 7 y 8 |
| 11 septiembre 1993 | Mariela Gualteros Ruíz y otro | 202D | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 9 y 10 |
| 11 septiembre 1993 | Mariela Gulateros Ruíz | 203A | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 11 y 12 |
| 13 septiembre 1993 | Matías Gómez Hoyos | 203B | \$30.500 (\$12.000 por administración) | 1 año | 13 y 14 |
| 20 septiembre 1993 | Jorge Enrique Vela Neira | 203C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 15 y 16 |
| 20 septiembre 1993 | Jorque Enrique Vela Neira | 203D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 17 y 18 |
| 11 septiembre 1993 | María del Carmen Casallas | 203E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 19 y 20 |
| 10 septiembre 1993 | Hugo Elias Chitiva Beltrán | 204A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 21 y 22 |
| 13 septiembre 1993 | Juan Martínez y otro | 204B | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 23 y 24 |
| 10 septiembre 1993 | Jorge Eliecer Beltrán Rodríguez | 204C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 25 y 26 |
| 10 septiembre 1993 | Ana Herrera Cardona | 204D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 27 y 28 |
| 11 septiembre 1993 | Hernán Andrade Marín | 205A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 29 y 30 |
| 9 septiembre 1993 | Gustavo Antonio Aristizabal Zuluaga | 205B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 31 y 32 |
| 9 | Gustavo Antonio | 205C | \$38.000 | 1 año | 33 |

| | | | | | |
|--------------------|--------------------------------|------|--|-------|---------|
| septiembre 1993 | Aristizabal Zuluaga | | (\$12.000 por administración) | | y 34 |
| 3 enero 1993 | Luis Guillermo Cabra | 205D | \$48.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 37 y 38 |
| 2 enero 1993 | Gilberto Elias Correa Maza | 206A | \$48.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 41 y 42 |
| 22 septiembre 1993 | Jairo Gómez Botero y otro | 206B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 43 y 44 |
| 11 septiembre 1993 | Luis Carlos Zuluaga Zuluaga | 206D | \$48.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 45 y 46 |
| 10 septiembre 1993 | María Cristina Jiménez | 207B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 47 y 48 |
| 11 septiembre 1993 | Cruz Helena Serna Gómez y otro | 207D | \$48.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 49 y 50 |
| 11 septiembre 1993 | Irene Mora Acuña | 208A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 51 y 52 |
| 30 noviembre 1993 | Maria Sofy Ramírez Vásquez | 208B | \$48.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 53 y 54 |
| 3 septiembre 1993 | Blanca Inés Vela Mateus | 208D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 55 y 56 |
| Sin fecha | Liliam Giraldo | 209A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 57 y 58 |
| 6 febrero 1993 | María del Carmen Castro López | 209B | \$18.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 59 y 60 |
| 6 febrero 1993 | Germán Vergara Sánchez y otra | 209C | \$18.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 61 y 62 |
| 3 septiembre 1993 | Leonor Ibagué de Marín | 209E | \$23.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 63 y 64 |

| | | | | | |
|--------------------------|--|------|--|-------|---------------|
| | | |) | | |
| 18 septiembre 1993 | Pedro Alfonso Cely Díaz | 210A | \$58.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 68 y 69 |
| 15 mayo 1993 | Julio César Ortiz Calderón | 210B | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 70 y 71 |
| 15 mayo 1993 | Julio César Ortiz Calderón | 210C | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 72 y 73 |
| 18 septiembre 1993 | José Juvenal Heredia | 210D | Sólo indica el valor de \$12.000 por administración | 1 año | 74 y 75 |
| 17 mayo 1993 | Aníbal Villamarín Muñoz y otro | 211A | \$45.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 76 y 77 |
| 17 septiembre 1993 | Gilma Pérez Leal | 211A | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 78 y 79 |
| 17 septiembre 1993 | Gilma Pérez Leal | 211C | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 80 y 81 |
| 18 mayo 1993 | Luis Francisco Vargas Chacón | 211D | \$18.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 82 y 83 |
| 30 septiembre 1993 | Sofía Parra Bello | 212A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 84 y 85 |
| 10 septiembre 1993 | Ana María Herrera | 212B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 86 y 87 |
| 11 septiembre 1993 | Vilma Esperanza Rodríguez Parra y otro | 212C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 88 y 89 |
| 8 septiembre 1993 | Julio Roberto González Sabogal | 213A | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 90 y 91 |
| 9 septiembre 1993 | Héctor Zuluaga Gómez | 213B | \$28.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 92 y 93 |
| 9 | Héctor Zuluaga | 213C | \$28.000 | 1 año | 94 |

| | | | | | |
|--------------------|----------------------------------|-------------------------------|--|-------|-----------|
| septiembre 1993 | Gómez | | (\$12.000 por administración) | | y 95 |
| 9 septiembre 1993 | Héctor Zuluaga Gómez | 213D | \$28.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 96 y 97 |
| 9 septiembre 1993 | Héctor Zuluaga Gómez | 213E | \$28.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 98 y 99 |
| 11 septiembre 1993 | Fernando Jesús Gómez Botero | 213G | \$28.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 100 y 101 |
| 1 septiembre 1993 | Hernán Gerardo Salazar Bocanegra | 213F, 214 ^a y 214B | \$78.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 102 y 103 |
| 8 septiembre 1993 | Julio Roberto González Sabogal | 213H | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 104 y 105 |
| 15 septiembre 1993 | María Doralba Zuluaga Girado | 214C | \$28.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 106 y 107 |
| 9 septiembre 1993 | Dora Inés Varela | 214E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 108 y 109 |
| 13 septiembre 1993 | Flor Marina Peñuela Figueredo | 214F | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 110 |
| septiembre 1993 | Flor Marina Peñuela Figueredo | 214G | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 112 |
| 13 septiembre 1993 | Jaime Ortega Peñuela | 214H | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 114 |
| 15 septiembre 1993 | Enrique Moreno | 215A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 116 |

| | | | | | |
|--------------------|-------------------------------|------|---|-------|-----|
| 3 febrero 1993 | Laureano Ortiz y otra | 215B | \$58.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 118 |
| 18 septiembre 1993 | Carmenza Mariño de Recaman | 215C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 120 |
| 1 julio 1993 | Luis Francisco Vargas Chacón | 216A | \$18.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 122 |
| 17 septiembre 1993 | José Alfonso Pineda | 216B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 124 |
| 17 septiembre 1993 | José Alfonso Pineda | 216C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 126 |
| 17 septiembre 1993 | José Alfonso Pineda | 216D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 128 |
| 15 septiembre 1993 | Domingo Jesús Salazar Montoya | 301D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 130 |
| 24 septiembre 1993 | Betsabé Gutiérrez Hincapié | 302A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 132 |
| 21 septiembre 1993 | Luis Antonio Betancur Zuluaga | 302B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 134 |
| 21 | Luis Antonio | 302C | \$38.000 | 1 año | 136 |

| | | | | | |
|--------------------|-----------------------------------|------|---|-------|-----|
| septiembre 1993 | Betancur Zuluaga | | (\$12.000 por administración) | | |
| 17 septiembre 1993 | María Victoria Rodríguez | 303A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 138 |
| 15 septiembre 1993 | José Vicente Martínez Aristizabal | 303B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 140 |
| 15 septiembre 1993 | José Vicente Martínez Aristizabal | 303C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 142 |
| 8 octubre 1993 | Carmen Rita Mora Montilla | 303D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 144 |
| 17 septiembre 1993 | José Vicente Martínez Aristizabal | 304B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 146 |
| 15 septiembre 1993 | José Vicente Martínez Aristizabal | 304C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 148 |
| 15 septiembre 1993 | Héctor Hugo Osorio Casallas | 304D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 150 |
| 15 septiembre 1993 | Héctor Hugo Osorio Casallas | 305A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 152 |
| 15 septiembre | Héctor Hugo Osorio Casallas | 305B | \$38.000 (\$12.000 por | 1 año | 154 |

| | | | | | |
|--------------------|-------------------------------|------|---|-------|-----|
| e 1993 | | | administración) | | |
| 27 noviembre 1993 | Orfa Nelly Giraldo Ramírez | 305D | \$48.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 156 |
| 16 septiembre 1993 | Edilma Correa Cáceres | 305E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 158 |
| 15 septiembre 1993 | José Alberto Zuluaga | 306B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 160 |
| 15 septiembre 1993 | José Alberto Zuluaga | 306C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 162 |
| 17 septiembre 1993 | Alexandra Ochoa | 306D | \$33.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 164 |
| 14 septiembre 1993 | Jesús Efrén Giraldo Gómez | 307A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 166 |
| 15 septiembre 1993 | Héctor Ramón Zuluaga Giraldo | 307B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 168 |
| 15 septiembre 1993 | Jorge Ramón Zuluaga Giraldo | 307C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 170 |
| 14 septiembre 1993 | Francisco Javier Botero Rojas | 307D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 172 |

| | | | | | |
|--------------------------|-------------------------------------|------|--|-------|-----|
| | | |) | | |
| 11 septiembre 1993 | Laura Victoria Jiménez | 308B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 174 |
| 11 septiembre 1993 | Laura Victoria Jiménez | 308C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 176 |
| 14 septiembre 1993 | Aladino de Jesús Salazar Montoya | 308D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 178 |
| 15 septiembre 1993 | Domingo Jesús Salazar Montoya | 309A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 180 |
| 22 septiembre 1993 | Carlos Humberto Montoya Giraldo | 309B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 182 |
| 18 septiembre 1993 | Carlos Humberto Montoya Giraldo | 309C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 184 |
| 17 septiembre 1993 | Juan Edgar Valencia Jiménez | 309D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 186 |
| 15 septiembre 1993 | Domingo Jesús Salazar Montoya | 309E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 188 |
| 15 octubre 1993 | Tamara Ramírez | 310B | Sólo expresa \$12.000 por administración | 1 año | 192 |

| | | | | | |
|--------------------------|-------------------------------------|------|--|-------|-----|
| | | | | | |
| 25 octubre 1993 | Tamara Ramírez | 310C | Sólo expresa \$12.000 por administración | 1 año | 194 |
| 16 septiembre 1993 | Aladino de Jesús Salazar Montoya | 311A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 196 |
| 8 octubre 1993 | Jorge Edgar Méndez | 311B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 198 |
| 8 octubre 1993 | José Edgar Méndez | 311C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 200 |
| 16 septiembre 1993 | Pedro Alfonso Cely Díaz | 312A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 202 |
| 16 septiembre 1993 | Ramiro González Romero | 312B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 204 |
| 14 septiembre 1993 | Pedro Alfonso Cely Díaz | 312D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 206 |
| 20 septiembre 1993 | Atila Romero de Valero | 313B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 208 |
| 17 septiembre 1993 | Marco Antonio Zapata | 313C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 210 |

| | | | | | |
|--------------------|--------------------------------|------|---|-------|-----|
| 8 octubre 1993 | Julio Roberto González Sabogal | 313D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 212 |
| 8 octubre 1993 | Hugo Bacca | 313E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 214 |
| 21 septiembre 1993 | Pedro Enrique González Romero | 313F | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 216 |
| 7 octubre 1993 | William Cárdenas | 313G | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 218 |
| 17 septiembre 1993 | Jorge Vela | 313H | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 220 |
| Sin fecha | Adriana Urrego | 314C | Sólo expresa \$12.000 por administración | 1 año | 222 |
| 24 septiembre 1993 | Manuel Augusto Arias | 314A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 224 |
| 22 septiembre 1993 | Custodia Ardila Vargas | 314I | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 226 |
| 17 septiembre 1993 | Mery Graciela Quiroga | 314J | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 228 |

| | | | | | |
|--------------------------|----------------------------------|------|--|-------|-----|
| 16 septiembre 1993 | Aladino Salazar Montoya | 315A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 230 |
| 15 septiembre 1993 | Elkin Horacio Zuluaga Giraldo | 315B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 232 |
| 15 septiembre 1993 | Tamara Ramírez | 315C | Sólo expresa \$12.000 por administración | 1 año | 234 |
| 14 septiembre 1993 | Manuel Antonio Chamorro Erazo | 315D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 236 |
| 16 septiembre 1993 | Tamara Ramírez | 316A | \$48.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 238 |
| 15 septiembre 1993 | Nelson de Jesús Zuluaga | 316B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 240 |
| 14 septiembre 1993 | Nelson de Jesús Zuluaga | 316C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 242 |
| 15 septiembre 1993 | Nelson de Jesús Zuluaga | 316D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 244 |
| 16 septiembre 1993 | Tamara Ramírez | 316E | \$48.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 246 |
| 17 | Augusto Valencia | 401B | \$38.000 | 1 año | 248 |

| | | | | | |
|--------------------|-------------------------------|------|--|-------|-----|
| septiembre 1993 | Duque | | (\$12.000 por administración) | | |
| 17 septiembre 1993 | Augusto Valencia Duque | 401C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 250 |
| 16 septiembre 1993 | Jesús María Zuluaga Giraldo | 401D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 252 |
| 16 septiembre 1993 | Manuel Orlando Ramírez Ocampo | 402B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 254 |
| 16 septiembre 1993 | Manuel Orlando Ramírez Ocampo | 402C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 256 |
| 16 septiembre 1993 | Florentino Arias Arias | 402D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 258 |
| 16 septiembre 1993 | Juan Carlos Pineda Castañeda | 405E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 260 |
| 15 septiembre 1993 | Julio César Osorio | 406B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 262 |
| 15 septiembre 1993 | Julio César Osorio | 406C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 264 |
| 15 septiembre | Luz Ena Osorio de Sandoval | 406D | \$38.000 (\$12.000 por | 1 año | 266 |

| | | | | | |
|--------------------|-------------------------------------|------|---|-------|-----|
| e 1993 | | | administración) | | |
| 15 septiembre 1993 | María Rosalba Sánchez | 407C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 268 |
| 17 septiembre 1993 | Luis Ángel Serna | 407D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 270 |
| 16 septiembre 1993 | José César Aristizabal | 409C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 272 |
| 17 septiembre 1993 | Argiro de Jesús Aristizabal Salazar | 409E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 274 |
| 17 septiembre 1993 | Hermandina Bautista | 413B | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 276 |
| 30 septiembre 1993 | Deyanira Ramírez | 413C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 278 |
| 16 septiembre 1993 | Manuel Orlando Ramírez Ocampo | 413H | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 280 |
| 13 octubre 1993 | Humberto Nicolás Gómez | 414C | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 282 |
| 13 octubre 1993 | Humberto Nicolás Gómez | 414D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 284 |

| | | | | | |
|--------------------------|----------------------------------|------|--|-------|-----|
| | | |) | | |
| 16 septiembre 1993 | Eulises García Arias | 414E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 286 |
| 17 septiembre 1993 | Néstor Aristizabal | 414F | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 288 |
| 16 septiembre 1993 | Edilberto Parrado Prieto | 414G | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 290 |
| 16 septiembre 1993 | Mery Patricia Guamuña Herrera | 415D | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 292 |
| 16 septiembre 1993 | Mery Patricia Guamuña Herrera | 416A | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 294 |
| 16 septiembre 1993 | Mery Patricia Guamuña Herrera | 416E | \$38.000 (\$12.000 por administración) | 1 año | 296 |

4.4.2.8. El 12 de agosto de 1993, el Director de Divisiones de Operaciones Comerciales y el Subgerente de Bienes y Legados de la Beneficencia de Cundinamarca se dirigieron al actor para informarle que estudiaban la “*conveniencia*” de la destinación actual de sus inmuebles (fl. 327, c. 2) ¹⁷.

4.4.2.9. La demandada, en documento sin fecha y en original, requirió al actor para que, en cumplimiento de lo ordenado por la Asamblea del departamento de

¹⁷ Documento allegado en copia auténtica. Sólo se relacionan los que están firmados.

Cundinamarca, explicara quién lo autorizó reformar y subarrendar el inmueble (fls. 334, c. 2).

4.4.2.10. El 29 de julio de 1994, mediante resolución 2218¹⁸, la Beneficencia de Cundinamarca declaró la caducidad del contrato en estudio, sostuvo:

Que conforme a la cláusula segunda, el bien dado en arrendamiento debe ser destinado por el arrendatario únicamente para oficina y otros, comprometiéndose el arrendatario a no cambiar su destinación como tampoco a subarrendarlo o a ceder su uso y goce, sin previa autorización exclusivamente para áreas de comercio y oficinas.

Que en el informe presentado al señor Contralor General del Departamento el día 3 de junio de 1994, por la Comisión designada para tal efecto, se afirma por parte de dicha comisión, que por observancia directa se pudo establecer, que el inmueble arrendado al señor ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO el día 23 de abril de 1992, había sido destinado a comercio “tipo San Andresito” en una cantidad de 300 locales.

Se afirma igualmente en el referido informe, que cada módulo se está vendiendo mediante el pago de una prima y quien lo compra se compromete a cancelar mensualmente la suma de \$55.000, en los cuales se encuentran involucrados de arrendamiento de \$43.000 y \$12.000 por costo de administración.

Que el señor ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO, en comunicación enviada a la División Legal de la Beneficencia de Cundinamarca el día 3 de junio de 1994, acepta haber construido en el inmueble que fue dado en arrendamiento por la Beneficencia de Cundinamarca, 296 módulos de los cuales 183 se encuentran arrendados, para lo cual contó con la autorización de la Beneficencia de Cundinamarca.

Que del informe rendido por los funcionarios de la Contraloría General del Departamento y lo afirmado por el arrendatario en su comunicación del 3 de junio de 1994, se puede establecer claramente que el señor ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO, subarrendó el inmueble arrendado por la Beneficencia de Cundinamarca contrariando de esta manera la obligación a la cual se comprometió en la cláusula segunda del referido contrato por cuanto no le estaba permitido subarrendarlo sin previa autorización de la Beneficencia, vale decir por el Síndico Gerente, que es su representación legal.

Que en la cláusula décima segunda del contrato tantas veces citado, el señor ISMAEL ARÉVALO GUERRERO, se comprometió a constituir a favor de la Beneficencia de Cundinamarca una póliza que garantice el cumplimiento de las obligaciones que para él emanan de dicho contrato, por la suma de \$3.600.000 por el término de vigencia del mismo, obligación esta que no aparece cumplida por el ARRENDATARIO.

¹⁸ Fue allegada en copia auténtica por la entidad demandada (fls. 1 a 5, c. 6).

Que el artículo 245 de la Ordenanza 33 de 1989, proferida por la Honorable Asamblea del Departamento de Cundinamarca, estableció como causales de caducidad, a más de las enunciadas taxativamente, las que tengan a bien establecer las partes en orden al exacto cumplimiento del contrato.

Que en la cláusula décima tercera, del contrato de arrendamiento celebrado la Beneficencia de Cundinamarca y el señor ISMAEL HERNANDO ARÉVALO GUERRERO el día 23 de abril de 1992, se estableció que la Beneficencia se reservaba el derecho de decretar la caducidad administrativa del referido contrato, en el evento de presentarse alguna de las causales previstas en la Ordenanza 33 de 1989 y en especial “por darle al inmueble una destinación diferente a lo establecido en este contrato o porque se esté produciendo un exagerado deterioro el inmueble y en general en caso de incumplimiento total o parcial de las obligaciones contraídas por el arrendatario” (fls. 3 y 4, c. 6).

4.4.2.11. El 11 de noviembre de 1994, a través de la resolución 4177, la demandada confirmó la anterior decisión, así¹⁹:

La póliza No. 81075 fue expedida por la Compañía de Seguros Generales el CÓNDOR S.A. el día 8 de mayo de 1992, con una vigencia del 27 de abril de 1992 al 27 de octubre de 1993 y con un valor asegurado de \$1.000.000 y no de \$3.600.000 como quedó establecido en la cláusula décima segunda del contrato No. 384, inicialmente citado. Dicha póliza tiene renovación automática a voluntad de Seguros Cóndor S.A. previo el pago de la prima según “nota” que en la misma aparece, eventos estos que no han sido demostrados por parte del peticionario.

La póliza No. 7043230 expedida por la Compañía de Seguros Generales Cóndor y entregada por el arrendatario señor Ismael Hernando Arévalo Guerrero a la Beneficencia de Cundinamarca el día 4 de agosto de 1994, tiene como vigencia del 1 de agosto de 1994 al 1 de agosto de 1995, siendo su valor asegurado la suma de un millón de pesos mcte (\$1.000.000), lo cual indica que el contrato a que esta resolución se refiere estuvo sin garantía del 28 de octubre de 1993 al 31 de julio de 1994.

La autorización dada por el Director de la División de Operaciones Comerciales de la Beneficencia de Cundinamarca al arrendador el día 26 de noviembre de 1992 para subarrendar, la cual cuenta con el Vo.Bo. del Subgerente de Bienes y Legales de la entidad, no se puede aceptar como una modificación al contrato celebrado, ya que el mismo no tiene capacidad para comprometer a la Beneficencia de Cundinamarca, como tampoco se puede presumir que obró por delegación del Síndico Gerente ya que debe ser expresa.

En cuanto a la póliza No. 90193512 y su certificado de modificación No. 97806123 expedidos por la Compañía Mundial de Seguros S.A. ampara “Estabilidad de Obra” más no el cumplimiento del contrato de

¹⁹ En copia auténtica.

arrendamiento celebrado entre la Beneficencia de Cundinamarca y el señor Ismael Hernando Arévalo Guerrero (fl. 7, c. 6).

4.4.3. De la caducidad del contrato de arrendamiento

4.4.3.1. *De los cargos formulados.* En vigencia del Decreto Ley 222 de 1983, la naturaleza del contrato de arrendamiento correspondía a la de un contrato de derecho privado de la administración, como consecuencia de su no inclusión dentro del listado de los administrativos y, por ende, sometido al derecho privado, salvo, entre otros temas²⁰, en lo relacionado con la cláusula de caducidad, que, fuera de los de compraventa de bienes muebles, empréstitos e interadministrativos, resultaba obligatoria, en los términos de los artículos 16, 60 y 61 *ejusdem*. Asimismo, el decreto en cita, al tiempo que fijaba algunos supuestos para su configuración²¹, habilitaba incorporar en el contrato, claramente, causales en orden a su cumplimiento.

En el *sub lite*, la cláusula décima habilitó a la Beneficencia de Cundinamarca para declarar la caducidad en los eventos autorizados por el Decreto Ley 222 de 1983, la Ordenanza 33 de 1989 y, en especial, por darle al inmueble una destinación diferente a la establecida, su exagerado deterioro y, en general, en caso de incumplimiento total o parcial de las obligaciones contraídas (fls. 301 y 302, c. 2). Ahora bien, son las causas que sustentan la caducidad atacada, la falta de autorización para subarrendar, así como la omisión de constituir y obtener la aprobación de las garantías correspondientes.

²⁰ La inclusión de la cláusula de caducidad generaba la de las otras cláusulas exorbitantes –artículo 60 del Decreto Ley 222 de 1983-. Además, en el capítulo X existía una regulación particular sobre el arrendamiento, circunstancia que se repetía a lo largo de la citada norma.

²¹ Además de los casos previstos especialmente, el artículo 62 del Decreto Ley 222 de 1983 previó la declaratoria de caducidad en caso de: “// a) La muerte del Contratista, si no se ha previsto que el contrato pueda continuar con los sucesores. // b) Incapacidad física permanente del Contratista, certificada por médico legista. c) La interdicción judicial del Contratista. // d) La disolución de la persona jurídica contratista. // e) La incapacidad financiera del Contratista, que se presume cuando se le declara en quiebra, se le abre concurso de acreedores o es intervenido por autoridad competente; igualmente la entidad contratante puede considerar que hay incapacidad financiera cuando el Contratista ofrece concordato preventivo, se retrasa en el pago de salarios o prestaciones sociales o es embargado judicialmente. // f) Si a juicio de la entidad contratante, del incumplimiento de las obligaciones del Contratista se derivan consecuencias que hagan imposible la ejecución del contrato o se causen perjuicios a dicha entidad”.

Frente a la primera precisa sostener que la entidad pública demandada desconoce la autorización otorgada por dos de sus funcionarios directivos, en el sentido de autorizar el subarriendo tal como se convino en la cláusula segunda del contrato, dado que quienes asintieron en ello carecían de competencia. De entrada se impone dejar en claro la connotación de actos administrativos²² de las decisiones contenidas en las comunicaciones del 23 de junio y 26 de noviembre de 1992, en tanto expresan la voluntad unilateral de la administración por conducto de sus servidores públicos²³, en cumplimiento de sus funciones administrativas²⁴ y con proyección sobre los derechos e intereses de los particulares, en el caso de autos del señor Arévalo Guerrero, contratista.

En ese orden e incólume la buena fe del actor, ante la ausencia de pruebas en contrario, no resulta admisible jurídicamente que la administración pretenda desconocer sus propios actos, tanto porque ello vulnera la confianza de los administrados en las autoridades, como debido a que, transcurridos dos años de la autorización, desdice de la lealtad contractual debida, desconocer los efectos de una actuación propia para proceder a declarar una caducidad, en todo caso, tardía²⁵, con desconocimiento de los presupuestos de la revocatoria directa²⁶, esto es del consentimiento del afectado, salvo que el acto se hubiera obtenido por medios ilegales²⁷, sin que, se insiste, existan pruebas en esa vía, por lo que se

²² MUÑOZ CAMACHO, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general, IV. La actividad administrativa, 2011, Madrid, p. 33. Dicho autor acuña la siguiente definición de actos administrativos: *“Son actos administrativos las declaraciones de las Administraciones públicas, sometidas al Derecho Administrativo, que tienen efectos sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuenta que, con carácter ejecutivo, los regulan, concretan, determinan, amplían o restringen de cualquier modo”*.

²³ Valga recordar la naturaleza de establecimiento público de la Beneficencia de Cundinamarca. En tal sentido, el artículo 304 del Decreto 1222 de 1986, Código del Régimen Departamental, vigente a la suscripción del contrato, prescribía: *“Las personas que presten sus servicios en los establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales”*.

²⁴ Asimismo, el artículo 307 de la misma codificación dispuso: *“Salvo las excepciones que establezca la ley, los actos que realicen los establecimientos públicos para el cumplimiento de sus funciones son administrativos y estarán sujetos a las normas de procedimiento prescritas en el Decreto-ley 01 de 1984”*.

²⁵ Las autorizaciones se produjeron en junio y noviembre de 1992 (fls. 323 y 324, c. 2) mientras que la caducidad se declaró el 29 de julio de 1994 (fl. 3 a 5, c. 6).

²⁶ Aplicable en los términos del artículo 307 del Decreto 1222 de 1986 citado.

²⁷ Sobre el alcance del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, resulta útil el criterio expuesto por la Sala Plena de la Corporación en la sentencia de julio 16 de 2002,

imponía la vía judicial, para así, con sujeción a las reglas del debido proceso confrontar ante el actor la falta de competencia²⁸, según la entidad evidenciada en los actos atacados, en ejercicio de la acción de lesividad.

Siendo así y dado que la decisión de caducidad revela, por decir lo menos, la intención de trasladar el desorden interno de la demandada a su contratista, los cargos formulados habrán de prosperar. No de otra forma se explica que, además de contrariar sus propios actos, se desconozca por completo la forma para proceder en tal sentido, aunado al hecho de que en el acto de caducidad se evidencia que no fue la diligencia de la demandada la que habría de llevarla a conocer sus propias deficiencias sino la intervención de la Contraloría General de la República.

Valga aclarar que la Sala no desconoce la competencia de los representantes legales de las entidades públicas en materia contractual²⁹, quienes, además

exp. IJ. 029, M.P. Ana Margarita Olaya Forero, que al respecto expresa: *“Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales. // Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, **es al acto ilícito**, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, **por error** o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la Administración, pugna contra la Constitución o la ley. // La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular. // Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado”.*

²⁸ El artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, sobre las causales de anulación, prescribe: *“Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió”.*

cuentan con herramientas como la desconcentración y la delegación, de donde la presunción de legalidad que ampara las autorizaciones para subarrendar impone que se entrara a desvirtuar la competencia de los funcionarios que en esa vía procedieron, esto es, recurrir a los medios establecidos para el efecto: la revocatoria o la vía judicial.

Siendo así, no se comprende cómo utilizar para el efecto la figura de la caducidad, prevista para declarar la terminación de los contratos por incumplimiento del contratista, el que precisamente pretende cimentar en que se subarrendó sin *“la autorización de la Beneficencia, vale decir por el Síndico Gerente, que es su representante legal”* (fl. 4, c. 6), reiterando en la reposición la falta de capacidad de los funcionarios que emitieron las autorizaciones para comprometer a la demandada, porque la delegación no fue expresa, cuando se, insiste, no era la vía para tal fin.

En esos términos, se impone concluir que el contratista contaba con la facultad de subarrendar, razón por la cual se encuentran falsamente motivado los actos administrativos de caducidad, cuando sostienen lo contrario. En esa medida se impone declarar la nulidad deprecada.

Ahora, sería innecesario abordar el tema de las garantías, no sólo porque no fue objeto del recurso de alzada, sino por la prosperidad del cargo en estudio; sin embargo, la Sala considera conveniente precisar que al concretarse en la falta de aprobación de esa exigencia, tampoco podía ser utilizada para sustentar la caducidad, si se considera que el contratista celebró con la aseguradora el contrato respectivo y que si las pólizas no se aprobaron lo fue porque la demandada no procedió en consecuencia. De lo que se sigue que si el contratista

²⁹ El artículo 284 del Decreto 1222 de 1986 establece: *“Son funciones de los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales las señaladas en los actos que los creen y reformen y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde: // a) Dirigir, coordinar vigilar y controlar el personal de la organización y la ejecución de las funciones o programas de ésta y suscribir como su representante legal, los actos y contratos que para tales fines deban expedirse o celebrarse”*. Por su parte, el artículo 251 del Decreto Ley 222 de 1993 prescribía para el tipo de entidades que nos ocupan: *De la competencia para celebración de contratos. Los contratos de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, se adjudicarán y suscribirán por el respectivo gerente, director o presidente, conforme lo dispuesto en sus normas orgánicas y estatutarias”*.

cumplió con la carga impuesta, empero la demandada no, nada permite trasladar lo ocurrido al otro extremo contractual, menos en sede de caducidad. Un entendimiento en esa vía premiaría el comportamiento omisivo de una de las partes, desconociendo de paso actos positivos que no podían sino entenderse como de aceptación. Razones que hacían inviable la declaratoria de caducidad y a su vez la nulidad absoluta del contrato³⁰, en tanto se impone entender satisfecha la exigencia que los actos administrativos echan de menos.

4.3.3.2. *Indemnización de perjuicios.* En la demanda se solicita que se accedan a los perjuicios de orden material, daño emergente y lucro cesante.

En la demanda se hace consistir en el daño en los perjuicios materiales por valor de \$426.150.000 al tiempo que se solicita su actualización y que, entonces, se condene a la demandada al pago de los cánones de arrendamiento dejados de percibir por valor de \$4.560.000 mensuales. Sea lo primero señalar que la demanda no permite establecer la primera de las sumas señaladas, de manera que la Sala dispondrá la reparación relativa al lucro cesante, en línea con la demanda, por los cánones que no se recibieron, para lo cual es dable señalar que está plenamente establecido que el contratista suscribió un contrato con cinco años de duración; interrumpido el 21 de noviembre de 1994, pues en firme la declaratoria de caducidad (fl. 2, c. 6), fue privado, ilegalmente, del inmueble y asimismo de su uso y goce.

³⁰ Constituye un requisito *ad solemnitatum*, que no *ad substantiam actus*, que daría en el mejor de los escenarios a la nulidad absoluta del contrato. Así lo explicó esta Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de marzo de 2007, exp. 15.052, M.P. Ruth Stella Correa Palacio: “Nuestro régimen jurídico se rige según la máxima de que no existe nulidad cuyo motivo no esté expresa y taxativamente consagrado por la ley con esta sanción. Bajo este apotegma, el artículo 1502 del Código Civil, concordante con la legislación comercial y el estatuto general de contratación, señala que es nulo el contrato cuando no cumpla con los siguientes presupuestos: a) capacidad de las partes contratantes³⁰, b) licitud del objeto; c) licitud de la causa. d) consentimiento exento de vicios; y, e) algunas formalidades, *ad solemnitatem*, prescritas por el legislador por la naturaleza misma del contrato o por la calidad de las personas que lo celebran (artículo 1500 del Código Civil), pero de las que no se derive su existencia, es decir con exclusión de las solemnidades *ad substantiam actus*”. Sobre la nulidad absoluta de los contratos por falta de los requisitos del artículo 25 del Decreto Ley 222 de 1983, entre otras, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, exp. 18.294, M.P. Enrique Gil Botero.

Así las cosas, desde esa fecha y teniendo en cuenta que el contrato se convino por cinco años y tres meses más, término que vencería el 2 de julio de 1997³¹, es claro que el contratista dejaría de explotar el inmueble por dos años, ocho meses y once días; sin embargo, ese no puede ser el período a indemnizar, en consideración que se desconoce la fecha hasta la que el actor recibió pagos por subarriendo, así como el momento en que se restituyó la totalidad del inmueble. Asimismo, aunque con los recibos de pago por los locales subarrendados de los años 1993 y 1994 (fls. 385 y ss, c. 2 y c. 5) se podría establecer un promedio de lo percibido por dicho concepto, no está probado el pago de cánones de arrendamiento a la demandada. Por lo expuesto, se impone condenar en abstracto, bajo los siguientes parámetros:

(i) El período a indemnizar se determinará a partir de la entrega real y material del inmueble hasta el vencimiento del contrato – el 2 de julio de 1997-.

(ii) Se establecerá si el actor recibió pagos mensuales por subarriendo durante el período a indemnizar y su monto, para descontar del valor de la indemnización.

(ii) El valor del arrendamiento mensual de los locales, así como su número, corresponderá a los pactados en los contratos obrantes a folios 1 a 297 del cuaderno 2, relacionados en el cuadro incorporado en esta providencia en el numeral 4.4.2.6.

(iii) Al monto que resulte de multiplicar el número de locales por el valor mensual de los mismos, durante el período a indemnizar, deberán descontarse, si hay lugar, lo que hubiera recibido el señor Arévalo Guerrero por el subarriendo durante ese período; así como el valor mensual que tenía que pagar el señor Arévalo Guerrero por arrendamiento en ese mismo tiempo, para lo cual habrá de consultarse la liquidación unilateral que refirió la Beneficencia de Cundinamarca en sus alegatos.

(iv) La cantidad así resultante será la que corresponde a la indemnización de perjuicios, con su correspondiente actualización, sin lugar a intereses moratorios,

³¹ Se cuenta el término de duración y vigencia desde la suscripción, 2 de abril de 1992, al no existir prueba en contrario de legalización en otra fecha.

tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Sección³², salvo los que se derivan del cumplimiento del incidente.

4.4.3. Del incumplimiento del contrato de arrendamiento

La cuestión que se pone de presente para alegar el incumplimiento del contrato en estudio, se concreta en la no devolución de las mejoras realizadas al inmueble.

En tal sentido, es preciso señalar que el artículo 1985 del Código Civil señala que el arrendador es obligado a realizar todas las reparaciones necesarias que garanticen la finalidad del arrendamiento, salvo las locativas³³ que corresponden al arrendatario, que no provengan de fuerza mayor o caso fortuito o de la mala calidad de la cosa arrendada. Por esa razón, el arrendador es obligado a reembolsar al arrendatario el costo de las reparaciones indispensables no locativas, que se hicieren, siempre que el arrendatario no las haya hecho necesarias por su culpa y que haya dado noticia al arrendador lo más pronto para que las hiciese por su cuenta. Si la noticia no pudo darse en tiempo, o si el arrendador no trató de hacer oportunamente las reparaciones, se abonará al arrendatario su costo razonable, probada la necesidad³⁴. En todo caso, el arrendador no está obligado a reembolsar el costo de las mejoras útiles, en que no ha consentido con la expresa condición de abonarlas; pero el arrendatario podrá separar y llevarse los materiales sin detrimento de la cosa arrendada; a menos

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de septiembre de 2009, exp. 24.639, M.P. Myriam Guerrero de Escobar. Esta Corporación ha sostenido: *“Es claro que la sentencia es constitutiva de la obligación, puesto que con ella se introduce una estructura nueva en la relación jurídica, creándola, modificándola o extinguiéndola, es decir que para producir dicha situación nueva resulta indispensable dictar la sentencia. En otras palabras solo con la sentencia, el ISS se convierte en deudor y GRANAHORRAR en acreedor y es este el momento en que nace la obligación y, por lo tanto, no habría lugar al reconocimiento de intereses corrientes bancarios y mucho menos moratorios, como lo pretende la parte actora, toda vez que al momento en que la multa fue pagada por GRANAHORRAR, el ISS no tenía obligación de restitución alguna a su cargo, única razón para que procediera el reconocimiento de los frutos civiles, desde esa época”*.

³³ El artículo 1998 del Código Civil las define así: **“REPARACIONES LOCATIVAS. El arrendatario es obligado a las reparaciones locativas. Se entienden por reparaciones locativas las que según la costumbre del país son de cargo de los arrendatarios, y en general las de aquellas especies de deterioro que ordinariamente se producen por culpa del arrendatario o de sus dependientes, como descalabros de paredes o cercas, albañales y acequias, rotura de cristales, etc”**.

³⁴ Artículo 1993 del Código Civil.

que el arrendador esté dispuesto a abonarle lo que valdrían los materiales, considerándolos separados.

De lo anterior se tiene que las mejoras necesarias, las locativas derivadas de fuerza mayor o caso fortuito o del mal estado de la cosa y las útiles que haya consentido en abonarlas son de cargo del arrendador; mientras que las demás mejoras, locativas y útiles, son carga del arrendatario, quien, en éste último caso, tendrá derecho a separar los materiales y llevárselos sin detrimento de la cosa arrendada, a menos que el arrendador abone el valor de los mismos.

Las pretensiones de la demanda refieren como mejoras los módulos construidos (fl. 10, c. 3). Las partes convinieron en que el contratista contaría con un tiempo muerto de ciento veinte días para llevar a cabo dichas adecuaciones. Ahora, la entidad, si bien las consintió, no se comprometió a abonarlas; por el contrario, se señaló en el contrato adicional que no generarían costo alguno para la Beneficencia, ni reembolso y quedarían de propiedad de ésta (fl. 306, c. 2).

En ese orden, se impone señalar que se tratan de unas mejoras útiles, que no locativas, al no derivarse de la culpa del arrendatario o sus dependientes, ni necesarias, puesto que eran carga del arrendatario en tanto desbordaban la obligación de garantizar el uso y goce del bien y así quedó pactado. En todo caso, tenía derecho a retirarlas o que se le abonara el valor de las mismas separadas del inmueble, si el arrendador así lo consentía; sin embargo, como se renunció expresamente a ese derecho, tal como lo permite el artículo 15 del Código Civil, en tanto *“sólo mir[a]n al interés individual del renunciante”*, deberá concluirse que deben seguir tal suerte y, consecuencia, negar su reconocimiento.

4.4.4. Por último, la Sala se abstendrá de liquidar el contrato, toda vez que en los alegatos de conclusión la demandada manifestó que ello se había producido unilateralmente e, incluso, existía un saldo a favor de la entidad (fl. 167, c. ppal)³⁵.

4.4.5. No habrá lugar a condena en costas, por cuanto no se dan los supuestos de que trata el art. 171 del Código Contencioso Administrativo, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998³⁶.

³⁵ “9) En este orden de ideas, se elaboró la liquidación del contrato con fecha 8 de febrero de 1996, la cual arrojó la suma de CATORCE MILLONES QUINIENTOS MIL SEISCIENTOS SESENTA PESOS (\$14.500.660)” (fl. 167, c. ppal).

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

F A L L A

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 11 de junio de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, en los términos de la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Cundinamarca, en los términos expuestos en esta sentencia.

TERCERO: En su lugar, **DECLARAR** la nulidad de las resoluciones 2218 y 4177 del 29 de julio y 11 de noviembre de 1994, por medio del cual se declaró la caducidad del contrato de arrendamiento 384 al señor Ismael Hernando Arévalo Guerrero, en los términos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.

CUARTO: CONDENAR en abstracto a la Beneficencia de Cundinamarca y a favor del señor Ismael Hernando Arévalo Guerrero, por concepto de lucro cesante, en los términos indicados en la parte considerativa de esta providencia.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: SIN COSTAS, toda vez que en la presente instancia no aparecen probadas.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 1999, exp. 10.755, M.P. Ricardo Hoyos Duque. En efecto, se ha dicho: *“En este orden de ideas en el caso particular de los honorarios del abogado reclamados por la parte demandante, que hacen parte de las costas bajo el rubro agencias en derecho, si bien está debidamente acreditada su causación pues efectivamente hubo una activa participación del apoderado para sacar adelante las pretensiones de la demanda tales como presentación de la misma, aporte y participación en práctica de pruebas, interposición de recursos, y si bien la tesis sostenida por la parte opositora no fue de recibo para la Sala, se considera que no hubo abuso en la actuación procesal de la demandada, pues no incurrió en conductas dilatorias ni temerarias como las señaladas antes. En consecuencia, se negarán por este aspecto las súplicas de la demanda”.*

SÉPTIMO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** la actuación al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado