

**CONTRATO ESTATAL – Acción de controversias contractuales – Contrato de arrendamiento – Régimen jurídico**

Para la Sala las controversias que giren alrededor de los contratos de arrendamiento celebrados con entidades estatales, deben ventilarse a través del trámite especial, esto es, el procedimiento abreviado desarrollado específicamente en los artículos 408 y 424 del C. de P.C, porque los términos allí previstos y la celeridad del trámite a seguir responden a la naturaleza de las acciones en las cuales se pretende la restitución y entrega de los inmuebles.

A pesar que la legislación contenciosa carezca del trámite especial, ello obedece al hecho que bajo la vigencia de la legislación anterior dichos procesos se tramitaban ante la justicia ordinaria con aplicación del procedimiento abreviado, el que, sin duda, responde a la necesidad de la aplicación de una acción más expedita y a la naturaleza del contrato, que en cualquier caso resulta más eficaz para el propósito perseguido.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO**

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

**Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02194-01(22988)**

**Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL**

**Demandado: HANGAR AEROTECNICO LTDA**

**Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACION SENTENCIA)**

Sin que se observe nulidad de lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada sociedad Hangar Aerotécnico Ltda., en contra de la sentencia del 25 de abril de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante la cual resolvió (fl. 235, c. ppal 2):

*PRIMERO: Declarar terminado el contrato de arrendamiento, suscrito entre el Fondo Aeronáutico Nacional (Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil) y la sociedad Hangar Aerotécnico Ltda., de fecha 15 de noviembre de 1991, con relación al área ubicada en esta ciudad, identificada plenamente en el correspondiente contrato, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: Ordénase a la sociedad Hangar Aerotécnico Ltda., restituir el inmueble referido en el término de diez días, contados a partir de la ejecutoria de este fallo.*

*TERCERO: Si vencido el término anterior, la demandada no da cumplimiento a lo decidido por el Tribunal, se llevará a cabo el lanzamiento. Para tal efecto, se comisiona al Juez Civil Municipal (Reparto) de Bogotá. Por la Secretaría de la Sección líbrese el despacho comisorio con los insertos del caso.*

*CUARTO: Negar las demás solicitudes especiales.*

## **SÍNTESIS DEL CASO**

Dentro del contrato de arrendamiento 0241 AR del 15 de noviembre de 1991, suscrito entre la AEROCIVIL (arrendadora) y la sociedad Hangar Aerotécnico Ltda. (arrendataria), ésta adeuda por concepto de arrendamiento, servicios e intereses moratorios por la suma de \$1.740.411.802.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. LA DEMANDA**

El 15 de julio de 1998 (fl. 26 rev., c. ppal), la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL, en ejercicio del proceso abreviado de restitución de tenencia, presentó demanda en contra de la sociedad Hangar Aerotécnico Ltda.<sup>1</sup>.

##### **1.1. Síntesis de los hechos**

Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume así (fls. 10 a 14, c. ppal):

1.1.1. El 15 de noviembre de 1991, mediante contrato 0241AR, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, a través del Fondo Aeronáutico Nacional, en la actualidad AEROCIVIL, entregó en arrendamiento a la sociedad Hangar Aerotécnico Ltda. un área de 1.300 metros cuadrados destinada a hangar, oficinas y plataforma, ubicada en el aeropuerto internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá y comprendida en los siguientes linderos: “NORTE: 60.10 mts. AEROELECTRÓNICA // SUR: 60.10 [mts.] HANGAR DE FERNANDO CUBIDES hoy SAVA // ORIENTE: 20.23 mts. VÍA VEHÍCULAR // OCCIDENTE: 20.23 mts. Zona CALLE DE RODAJE” (fl. 10, c. ppal). El canon mensual se fijó en \$4.392.000, pagaderos dentro de los cinco primeros días de la respectiva mensualidad.

1.1.2. Desde el 15 de noviembre 1991 hasta el 30 de julio de 1998, inclusive hasta la fecha de presentación de la demanda, la arrendataria se encuentra en mora de sus pagos mensuales, servicios públicos e intereses moratorios por la suma de \$1.740.411.802, sin que, a pesar de los requerimientos, se atuviera a cumplir.

##### **1.2. Las pretensiones**

Con fundamento en los anteriores hechos, la actora deprecó las siguientes pretensiones (fl. 10, c. ppal):

---

<sup>1</sup> La demanda fue admitida el 24 de agosto de 1998 (fl. 38, c. ppal). Igualmente, vale señalar que la sociedad concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. OPAIN S.A. es litisconsorte de la parte activa, en razón de la cesión de los derechos litigiosos que le hiciera la AEROCIVIL (fl. 350 a 352, c. ppal 2) y aceptada por esta Corporación (fl. 365, c. ppal 2).

*PRIMERA.- Que se declare judicialmente la terminación del contrato de arrendamiento número 0241 AR del quince (15) de noviembre de 1991 entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONÁUTICA CIVIL, antes FONDO AERONÁUTICO NACIONAL –FAN-, en su condición de entidad arrendadora y la sociedad HANGAR AEROTÉCNICO LTDA en su condición de arrendataria, por MORA en el pago de los cánones de arrendamientos pactados mensualmente, desde el quince (15) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991) al treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998), inclusive a la fecha de presentación de esta demanda y mora en el pago de servicios de energía y acueducto e intereses de mora en los mencionados pagos. Sobre el área dada en arrendamiento a HANGAR AEROTÉCNICO LTDA., ubicada en el aeropuerto El Dorado de Santafé de Bogotá, en un área de 1.300 metros cuadrados, alinderada de la siguiente forma: HANGAR: Norte: 60.10 mts AEROELECTRÓNICA SUR: 60.10 HANGAR DE FERNANDO CÚBIDES hoy SAVA ORIENTE: 20.23 mts. VÍA VEHICULAR OCCIDENTE. 20.23 MTS. Zona CALLE DE RODAJE, de conformidad con el área demarcada en el plano que se anexa a la demanda.*

*SEGUNDO.- Que como consecuencia de la anterior declaración se ordene a la sociedad HANGAR AEROTÉCNICO LTDA., representada legalmente por la señora HIGUERA PAEZ DALIA según certificado de existencia y representación legal de la cámara de comercio de Bogotá, expedido el 17 de junio de 1998, por quien haga sus veces, en el momento que se requiera, la restitución y entrega del área mencionada la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, con las mejoras, adaptaciones y demás anexidades construidas en el inmueble arrendado y las que se encuentren en la fecha que se practique la diligencia, de acuerdo a lo pactado en la cláusula décima segunda del contrato.*

*TERCERO.- Que en caso de no producirse la restitución del inmueble arrendado objeto del contrato en el término fijado por su Despacho se proceda al lanzamiento o entrega del área por comisionado.*

*CUARTO.- Que se condene a la sociedad HANGAR AEROTÉCNICO LIMITADA al pago de las costas y gastos que se originen en este proceso.*

*QUINTO.- Que se reconozca personería a la parte demandante Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.*

## **2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La sociedad Hangar Aerotécnico Ltda. (fls. 42 a 51, c. ppal) propuso como excepciones, previa y de mérito, respectivamente, a (i) la ineptitud sustantiva de la demanda, en tanto no se agotaron los procedimientos legales del artículo 521 del Código de Comercio y se desconoció el derecho de renovación del contrato del artículo 518 *ejusdem* (ii) y la falta de claridad de las obligaciones, teniendo en cuenta que el pago del arrendamiento dependía de un acto administrativo que fue suspendido y anulado por la jurisdicción contencioso administrativa.

Explicó que, aunque se anuló el acto administrativo que imponía las tarifas de arrendamiento, siguió pagando los cánones con todo y que la actora se negó a recibirlos. Igualmente, aclaró que la entidad demandada autorizó a los arrendatarios para que cancelaran las mensualidades una vez se definieran las tarifas que iba a aplicar, lo que sólo vino a ocurrir el 9 de junio de 1998 al responder un derecho de petición. Prueba de ello es que en los períodos

reclamados expidió certificaciones de paz y salvo a la demandada.

Afirmó que lo adeudado corresponde a \$23.401.748, por el período comprendido entre noviembre de 1991 a marzo de 1998, suma que consignó a nombre del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, de acuerdo con el recibo de consignación que anexa a la contestación de la demanda; sostuvo que construyó el hangar, oficinas y la plataforma, mejoras útiles que deberán reintegrarsele.

### 3. LOS ALEGATOS

En esta oportunidad, las partes reiteraron los argumentos de sus intervenciones (fls. 206 a 212, c. ppal).

## II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 25 de abril de 2002 (fls. 224 a 235, c. ppal 2), el *a quo*, para acceder a las pretensiones de la demanda, sostuvo:

### *C. De las excepciones propuestas*

#### *Ineptitud sustantiva de la demanda (...)*

*En primer lugar aclara la sala que el artículo 521 del C.Co., no es aplicable a la presente controversia habida cuenta que no se está discutiendo un derecho de preferencia del arrendador, ni se dan las circunstancias de reparación, reconstrucción, o nueva edificación, respecto del bien inmueble arrendado, que conllevara a la información previa dentro del término de 60 días, de que trata esta norma.*

*De igual manera, aun aceptando en gracia de discusión la aplicación del artículo 518 del C.Co., a los contratos estatales, donde las partes no tienen la calidad de empresarios ni el bien inmueble la de establecimiento de comercio, tampoco para el caso concreto es de recibo lo normado en el citado artículo, que trata sobre la renovación del contrato de arrendamiento; por cuanto precisamente se está planteando un incumplimiento contractual y no se presentan las causales que dan origen al desahucio con seis (6) meses de anticipación (...).*

*b) Falta de claridad en la existencia y determinación de las obligaciones a cargo del arrendatario (...).*

*Observa la Sala que revisado el contenido de la misma, ésta se refiere a consideraciones jurídicas que serán objeto de estudio sustancial de la presente controversia, pues es claro que no se presenta ningún hecho impeditivo o extintivo de la pretensión (...).*

#### *ASPECTOS SUSTANCIALES (...)*

*A. La parte demandada manifiesta que ha cancelado por consignación la renta a partir del mes de abril de 1998; indicando que el no pago de las causadas con anterioridad obedeció a la suspensión provisional y posterior declaratoria de nulidad de la resolución número 9507 de agosto 1 1991, por medio de la cual se fijaron las tarifas de arrendamiento de los inmuebles de la*

*AERONÁUTICA CIVIL que sirvieron de fundamento al contrato.  
De la suspensión provisional*

*a) La cláusula sexta y séptima contractual (canon de arrendamiento) surtió plenos efectos jurídicos entre las partes, hasta octubre 22 de 1992, fecha en la cual quedó en firme la suspensión provisional del acto administrativo que la fundamentaba.*

*b) En el mismo sentido, el artículo primero de la resolución No. 9507 de agosto 1 de 1991, gozó de presunción de legalidad hasta la fecha anterior.*

*c) Dentro de este primer período (noviembre 15 de 1991 a octubre 22 de 1992) no existía ningún fundamento jurídico que permitiera al arrendador incumplir su obligación de pago de la renta pactada; al no cumplir su obligación incurrió en mora.*

*De la declaratoria de nulidad (...)*

*e) Descendiendo al caso concreto, se tiene que la declaratoria de nulidad del artículo primero de la resolución 9507 de agosto 1 de 1991, que presuntamente y bajo una interpretación amplia fundamenta las cláusulas sexta y séptima del contrato celebrado entre las partes, no conlleva a sanear el incumplimiento y la mora en que incurrió el arrendador frente a sus obligaciones contractuales de pago, dentro de ese primer período analizado en el acápite anterior (no se puede perder de vista que transcurrieron más de once meses (11) de presunción del acto administrativo general sin que se haya pagado la renta).*

*Al estar frente a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo general que fundamentaba las indicadas cláusulas contractuales, es claro que se trata de una nulidad parcial, que no invalida la totalidad del contrato celebrado; más aún cuando no está probado que el contrato no pudiese existir; por el contrario se presentaban los elementos para determinar de acuerdo con los artículos 2 y 3 del Decreto 3444 de 1984, la renta a pagar (...).*

*B. DE LAS MEJORAS (...)*

*En efecto, las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad, siguiendo las reglas que en esta materia traza el estatuto civil (art. 1994), acordaron que en materia de mejoras debía existir autorización por parte del arrendador; consentimiento que no solamente tiene la finalidad de permitir la realización de mejoras, sino de comprometer la responsabilidad del arrendador para rembolsar el costo de esas mejoras útiles.*

*No comparte la sala que en eventos como el presente se esté frente a un enriquecimiento injusto; por el contrario para evitar responsabilidades u obligaciones impuestas unilateralmente por uno de los contratantes, se regula que en este tipo de mejoras haya un acuerdo de voluntades, que es precisamente la causa de reembolso de las mismas en caso de que se hayan realizado (fls. 229 a 234, c. ppal 2).*

### **III. SEGUNDA INSTANCIA**

## 1. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la sociedad Hangar Aerotécnico Ltda. interpone recurso de apelación (fls. 247 a 250, c. ppal 2). Insiste en que (i) los cánones de arrendamiento anteriores a abril de 1998 no se cancelaron debido a la suspensión provisional y posterior nulidad de la resolución 9507 del 1 de agosto de 1991, que establecía las tarifas de arrendamiento de los inmuebles, tal como lo hicieron los demás arrendatarios de la AEROCIVIL. Por lo tanto, en consideración a los efectos retroactivos de la nulidad judicial, el contrato, al menos su cláusula sexta, relativa al canon y reajuste, siguió la misma suerte; (ii) existen mejoras útiles que deben ser reintegradas, en tanto fueron consentidas.

## 2. LOS ALEGATOS

En esta oportunidad, las partes reiteraron los argumentos de sus intervenciones (fls. 310 a 326, c. ppal 2).

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. PRESUPUESTOS PROCESALES

#### 1.1. La jurisdicción, competencia y acción procedente

La presente controversia es de conocimiento de esta jurisdicción, en tanto está comprometida una entidad pública, el Fondo Aeronáutico Nacional<sup>2</sup> y, además, la controversia gira en torno a un contrato de derecho privado de la administración con cláusula de caducidad<sup>3</sup>; asimismo, esta Corporación es la competente para conocer del 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 Administrativos<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> El contrato 0241AR fue suscrito por el referido Fondo (fls. 17 a 23, c. ppal, copia auténtica). El artículo 4 de la Ley 3 de 1977 prescribía: “*El Fondo Aeronáutico Nacional es un establecimiento público, esto es, una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil*”. El cual fue fusionado y reestructurado por el artículo 67 del Decreto 2171 de 1992, así: “*FUSIÓN DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE AERONÁUTICA CIVIL CON EL FONDO AERONÁUTICO NACIONAL Y REESTRUCTURACIÓN COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL. En virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, la Autoridad Aeronáutica, conformada por el actual Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil se fusiona con el Fondo Aeronáutico Nacional y se reestructura como Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, organismo al cual se le asigna el conjunto de facultades y funciones que ha venido desempeñando el mencionado Departamento Administrativo. sin perjuicio de lo previsto en este Decreto*”.

<sup>3</sup> Efectivamente, sus cláusulas séptima y octava así lo disponían (fls. 21 y 22, c. ppal). Además, se trataba de un contrato regulado por el Decreto Ley 222 de 1983, en los términos de los artículos 1 y 80.

<sup>4</sup> El numeral 7 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 en que se haya incluido la cláusula de caducidad celebrados por la Nación, las entidades territoriales o descentralizadas de los distintos órdenes, cuya cuantía, para 1998, año de la presentación de la demanda (fl. 16 rev., c. ppal), superaran la suma de \$18.850.000. Ahora, el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil prescribe que en los procesos de tenencia por arrendamiento, como el presente, la cuantía se define por el valor de la renta, que en este caso con sólo tomar la del primer año supera dicho monto, toda vez que asciende a \$52.704.000, según lo pactado en el contrato (fl. 19, c. ppal). En consecuencia, esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto.

De otro lado, para el 15 de julio de 1998, cuando se presentó la demanda (fl. 16 rev., c. ppal), ya se encontraba vigente la Ley 446 del mismo año<sup>5</sup> que en su artículo 32 prescribía:

*El artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:*

*"Artículo 87. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.*

En esos términos, las controversias derivadas de un contrato estatal tenían como acción procedente la de controversias contractuales. Ahora, precisa señalar que aunque la norma en cita refiere a contratos estatales, cuando en el *sub lite* se está frente a un contrato de derecho privado de la administración, en los términos del Decreto Ley 222 de 1983, ello en nada varía la regla procesal señalada, tal como lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, al definir el tema procesal de la jurisdicción, así<sup>6</sup>:

*Sin embargo, como quiera que lo que determina la escogencia de jurisdicción no es la época en que hubieran tenido ocurrencia los hechos o la celebración del contrato, sino la oportunidad en que se presente la demanda y las normas vigentes para entonces, puesto que se trata de un asunto procedimental de aplicación o efecto inmediato a su vigencia<sup>7</sup> (art. 40 de la Ley 153 de 1887<sup>8</sup>), de orden público y de obligatorio cumplimiento (art. 6 C. de P. Civil<sup>9</sup>), se observa que, no obstante que en este caso con posterioridad a la suscripción del contrato sub examen hubo cambio de legislación regulatoria en materia de contratación de la administración pública, la jurisdicción para el conocimiento de los conflictos generados en virtud del mismo no sufrió ninguna modificación o alteración.*

*En efecto, luego del Decreto ley 222 de 1983, se expidió la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que en su artículo 32<sup>10</sup> unificó los contratos celebrados por las entidades de la administración enlistadas en el artículo 2 *ibídem*<sup>11</sup> sin hacer distinción alguna,*

---

<sup>5</sup> Entró en vigencia el 8 de julio.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24.710, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>7</sup> Cita original: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 18 de febrero de 1994, Exp. 91.82, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>8</sup> Cita Original: "Artículo 40.- Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

<sup>9</sup> Cita original: "Artículo 6. "Las normas procesales son de derecho público y orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y e ningún caso, podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley. Las estipulaciones que contradigan lo dispuesto en este artículo, se tendrán por no escritas".

<sup>10</sup> Cita original: Ahora, en relación con los contratos celebrados por la administración el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece que son "todos los actos jurídicos generadores de obligaciones a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales" que se celebren por una de las entidades a que se refiere ese estatuto.

<sup>11</sup> Cita original: Eliminó todas las distinciones que le fueron propias al decreto 222 de 1983, en el cual la jurisdicción competente para resolver los conflictos derivados de un contrato celebrados por una entidad pública, estaba signada por la naturaleza del contrato.

*bajo la denominación de contratos estatales y el artículo 75 de aquel estatuto, en concordancia con el artículo 87 del C.C.A. -que establece la acción de controversias contractuales-, asignaron a la Jurisdicción Contencioso Administrativa el conocimiento sobre las controversias originadas de los mismos.*

*Es decir, como bien lo ha manifestado la jurisprudencia de esta Corporación<sup>12</sup>, después de entrar en vigencia la Ley 80 de 1993<sup>13</sup>, y sin importar que se trate de aplicarla en relación con un contrato celebrado en vigencia del Decreto 222 de 1983, no hay lugar a discutir la naturaleza del contrato celebrado por una entidad estatal - si lo es administrativo o de derecho privado-, para determinar la jurisdicción a la cual compete el juzgamiento de las controversias que de él se deriven, pues es suficiente con que el contrato haya sido celebrado por una entidad estatal, como en el caso que aquí se estudia<sup>14</sup>, para que su juzgamiento corresponda a esta jurisdicción (...).*

En suma, la acción contractual resulta la vía procesal pertinente para reclamar en el presente asunto. Lo expuesto sin perjuicio de lo definido por esta Corporación frente al procedimiento que deba seguirse en el evento de la pretensión de restitución de la tenencia de bien inmueble arrendado, así<sup>15</sup>:

*El recurrente fundamenta su impugnación con el argumento de que la competencia en el caso concreto, que persigue la restitución de la tenencia de un bien inmueble, se encuentra ligada al procedimiento abreviado regulado en el Código de Procedimiento Civil, el cual, en su sentir, se estableció para el conocimiento de la Justicia Ordinaria.*

*No obstante, para la Sala, si bien el Legislador no se ocupó del procedimiento a seguir para los eventos de restitución de la tenencia de bienes inmuebles con ocasión de un contrato estatal, ello no compromete en manera alguna la competencia para el conocimiento del asunto por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, toda vez que, como se explicó, es claro que con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, las controversias surgidas de contratos estatales, que son todos aquellos en los cuales una de las partes*

---

<sup>12</sup> Cita original: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 20 de noviembre de 1995, Exp. 11.310., C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>13</sup> Cita original: La Ley 80 de 1993 empezó a regir en este aspecto, el 1 de enero de 1994, conforme lo señaló expresamente en su artículo 81.

<sup>14</sup> Cita original: En la enunciación de los sujetos a los cuales se les aplica el estatuto contractual, el art. 2 No. 1 de la Ley 80 de 1993, se relaciona, entre otros, a la Nación.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24.710, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En el mismo sentido y ratificando la procedencia de la acción de controversias contractuales, la Sección sostuvo: **“Pues bien, en relación con las normas procesales aplicables y el trámite a imprimir a procesos iniciados con base en la acción de controversias contractuales en los cuales se discute el incumplimiento de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles y, consecuentemente, se solicita la restitución al arrendador del objeto material del referido vínculo negocial o bien solamente se deprecia la anotada restitución, la jurisprudencia de esta Sección ha sostenido que al no haber sido regulado el proceso de restitución de inmueble arrendado por el Código Contencioso Administrativo –C.C.A., teniendo en cuenta la aplicación que del Estatuto Procedimental Civil –C. de P.C.– efectúa el artículo 267 de la primera de las codificaciones mencionadas en lo relativo a los asuntos en ésta no regulados y siempre que las disposiciones del C. de P.C., resulten compatibles con la naturaleza de las actuaciones que han de surtirse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a dichos litigios –de los cuales se ha dicho que se caracterizan por su naturaleza eminentemente ejecutiva–, han de aplicarse las previsiones contenidas en el Régimen Procedimental Civil en punto al procedimiento abreviado, el cual debe seguirse tratándose de la restitución de inmuebles objeto de contratos de arrendamiento”** (se destaca). En: sentencia del 25 de febrero de 2009, exp. 16.493, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

es una de las entidades públicas señaladas en el artículo 2° in fine, deben ser juzgados por la misma (art. 75 ejusdem).

En efecto, se trata de un aspecto ya resuelto por la jurisprudencia de la Corporación, que de tiempo atrás ha sostenido:

*“...1°. El proceso presentado por la Beneficencia de Cundinamarca y la Fiduciaria Tequendama versa sobre restitución de inmueble arrendado, el cual debe tramitarse conforme lo establecido en los artículos 424 y ss del C. de P. C., según lo dispuesto en el artículo 267 del C.C.A. que establece: “En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que corresponda a la jurisdicción contencioso administrativo.””*

*“Se concluye que de acuerdo con el artículo 267 del C.C.A el a quo acertó a aplicarle el trámite que establece el C. de P.C. para los procesos de restitución de inmueble arrendado y que una vez apelada la decisión ante esta Corporación, debía seguirse tramitando bajo el mismo ordenamiento y no darle tratamiento de los procesos ordinarios regulados por el C.C.A...”<sup>16</sup>.*

Criterio que luego reforzó así:

*“...Para la Sala las controversias que giren alrededor de los contratos de arrendamiento celebrados con entidades estatales, deben ventilarse a través del trámite especial, esto es, el procedimiento abreviado desarrollado específicamente en los artículos 408 y 424 del C. de P.C, porque los términos allí previstos y la celeridad del trámite a seguir responden a la naturaleza de las acciones en las cuales se pretende la restitución y entrega de los inmuebles.”*

*“A pesar que la legislación contenciosa carezca del trámite especial, ello obedece al hecho que bajo la vigencia de la legislación anterior dichos procesos se tramitaban ante la justicia ordinaria con aplicación del procedimiento abreviado, el que, sin duda, responde a la necesidad de la aplicación de una acción más expedita y a la naturaleza del contrato, que en cualquier caso resulta más eficaz para el propósito perseguido...”<sup>17</sup> -subraya la Sala-*

*En esta misma línea, al amparo de la doctrina, la Sala acogió sin reservas que cualquier causa que pueda llevar a pedir la restitución de la tenencia del inmueble arrendado (verbigracia indebida destinación, venta del bien, necesidad de ocuparlo, expiración del plazo e incumplimiento en pago de cánones, entre otras) y el reconocimiento de las indemnizaciones a que haya lugar (artículo 408 No. 9 del C. de P. Civil), debe ser tramitada siguiendo el proceso abreviado; al respecto señaló:*

*“La Sala considera que las pretensiones expuestas en la demanda son propias de un proceso de restitución de inmueble arrendado cuyo trámite, de acuerdo con el art. 408 del C.P.C., es el procedimiento abreviado. En efecto,*

---

<sup>16</sup> Cita original: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 25 de junio de 1995, reiterado en auto de 5 de noviembre de 1999, Exp. 16.600, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>17</sup> Cita original: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 20 de mayo de 2002, Exp. No. 22.316, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

en la demanda se pidió la declaratoria de terminación del contrato de arrendamiento No. 008 del 2 de febrero de 1.996 y la consecuente restitución del inmueble arrendado. (...)

*“La Sala acoge la interpretación mencionada y, por lo tanto, considera que las pretensiones de terminación del contrato y la consecuente restitución del inmueble, son pretensiones propias del proceso de restitución de inmueble arrendado cuyo trámite, de acuerdo con el C.P.C., es el abreviado...”*<sup>18</sup>

*En el caso concreto, en la demanda se solicitó se declarara la terminación del contrato de administración de la cuota de fomento cacaotero celebrado entre el Ministerio de Agricultura y la Federación Nacional de Cacaoteros por incumplimiento de las obligaciones y el vencimiento del término pactado en cuanto hace relación a la administración del Predio El Cortijo, ubicado en el Municipio de Puerto Tejada (Cauca), y que se ordenara la restitución de la tenencia del mismo, controversia que de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Sala es de competencia de esta Jurisdicción y debe ventilarse mediante el procedimiento cognitivo abreviado, regulado en los artículos 408 y ss. del C. de P. Civil<sup>19</sup>, dada la naturaleza de la acción, la celeridad para la obtención del fin en ella perseguido y lo previsto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, que ordena, ante la falta de regulación de un trámite especial a seguir a propósito del tema en el Código Contencioso Administrativo acudir al estatuto procesal civil (Subraya la Sala).*

En ese orden, el procedimiento abreviado para las restituciones de inmuebles arrendados se convierte en una excepción al procedimiento ordinario que se impone en los demás temas contractuales, como en punto dispone el artículo 206 del Código Contencioso Administrativo<sup>20</sup>.

## **1.2. La legitimación en la causa**

Las partes se encuentran legitimadas, en tanto suscribieron el contrato 0241 AR del 15 de noviembre de 1991 del que trata el presente litigio (fls. 17 a 23, c. ppal).

## **1.3. La caducidad**

De entrada debe advertirse que la naturaleza procesal del fenómeno de la caducidad impone las normas vigentes al momento de la iniciación de su cómputo<sup>21</sup>. Efectivamente, la jurisprudencia de la Sección así lo tiene definido<sup>22</sup>:

---

<sup>18</sup> Cita original: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de noviembre de 2006, Exp. 25.096, C.P. Alier E. Hernández Enríquez. En sentido similar ver entre otras: Sentencia de 29 de agosto de 2007, Exp. 33.410, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; Sentencia de 8 de marzo de 2007, Exp. No. 15.883, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Auto de 30 de marzo de 2006, Exp. 21131, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; Sentencia de 29 de noviembre de 2004, C.P. María Elena Giraldo Gómez, Exp. 20.190.

<sup>19</sup> Cita original: Se advierte que el criterio jurisprudencial expuesto por la Sala es aplicable a aquellos otros procesos de restitución de tenencia a cualquier título –como el *del sub lite*–, restitución de la cosa a solicitud del tenedor y el reconocimiento de las indemnizaciones a que hubiere lugar (art. 408 No. 10 del C. de P. Civil).

<sup>20</sup> “Los procesos relativos a nulidad de actos administrativos y cartas de naturaleza, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, a controversias sobre contratos administrativos y privados con cláusulas de caducidad y a nulidad de laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en los contratos mencionados, se tramitarán por el procedimiento ordinario. Este procedimiento también debe observarse para adelantar y decidir todos los litigios para los cuales la ley no señale un trámite especial”.

<sup>21</sup> El artículo 38 de la Ley 153 de 1887 prescribe: “En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. // Exceptúanse de esta disposición: // 1. Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, y // 2. Las que señalan penas para el caso de

*Por el contrario, estima ahora la Sala que las normas relativas a la caducidad son de carácter procesal, como lo son todas las disposiciones que en la jurisdicción regulan cómo, cuándo, dónde y ante quién se ha de acudir para lograr la protección judicial que permita o asegure la realización efectiva de los derechos consagrados en las normas sustanciales; lo anterior al punto de que, precisamente, el aspecto de la caducidad debe examinarse dentro de los “presupuestos procesales” e incluso en caso de verificar su ocurrencia, desde antes del inicio del proceso, se impone el rechazo de la demanda, de plano (artículo 143 C.C.A.) (...).*

*De lo anterior concluye la Sala que en los casos en que se configure el tránsito de legislación respecto de la regulación de términos de caducidad, salvo disposición legal expresa en sentido contrario, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1.887 el cual consagra y ordena, como regla general, la aplicación inmediata de las disposiciones de orden procesal, por manera que en esas materias, aun tratándose de procesos en curso, las actuaciones correspondientes deberán regirse por la ley nueva, con excepción de dos (2) hipótesis fácticas diferentes entre sí, respecto de las cuales la misma ley determina la aplicación de las normas anteriores, esto es: i) los términos que ya hubieren empezado a correr, y ii) las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas.*

*No sobra destacar que la primera eventualidad, contemplada en dicha excepción, se refiere de manera genérica y sin distinciones de ninguna especie, a todos los términos contemplados o establecidos en normas procesales en cuanto los mismos hubieren empezado a correr bajo el imperio de la ley anterior, sin importar que los mismos se surtan dentro de procesos ya iniciados o por fuera de ellos.*

*La segunda hipótesis fáctica de esa excepción, en cuya virtud las actuaciones y diligencias ya iniciadas se regirán por la ley vigente al momento de dar inicio a las mismas, de manera necesaria y obvia supone la existencia previa de tales actuaciones o diligencias.*

*La Sala no comparte las apreciaciones formuladas por un sector de la doctrina nacional<sup>23</sup>, según el cual la ultractividad de las normas procesales consagrada en el citado artículo 40 de la Ley 153 de 1887 exigiría como requisito indispensable la “existencia de un proceso en curso”, porque, como ya se indicó, la norma legal mencionada no sujeta sus efectos a la configuración de condición alguna en ese sentido, ni incluye distinciones al*

---

infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido”.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 15.239, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>23</sup> Cita original: LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Tomo I. Parte General. Sexta Edición Ed. ABC. Bogotá, 1993. Páginas 29 a 30. // El distinguido autor, al referirse al sentido y alcance del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 también menciona el artículo 699 del Código de Procedimiento Civil, en cuya virtud se dispone que “... en los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se están surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o comenzó a surtirse la notificación”, para concluir de la siguiente manera: // “En consecuencia, el primer requisito para que pueda operar la ultractividad de una norma es que se trate de procesos en curso, en los cuales se sigue aplicando la disposición derogada únicamente mientras se decide el recurso interpuesto bajo la vigencia de la ley anterior, o termina de correr un término, se decide el respectivo incidente, se practican las pruebas decretadas o se realiza la notificación que se esté surtiendo. ...”. (Se deja subrayado).

*respecto, por lo cual hay lugar a precisar que el único presupuesto contemplado en el referido artículo 40 para la aplicación de sus efectos estriba en el carácter eminentemente procesal que debe tener la norma antigua bajo cuya vigencia hubieren empezado a correr términos o se hubiere iniciado una actuación o diligencia, de lo cual se infiere que esas circunstancias pueden concretarse en relación con asuntos en los cuales no exista proceso propiamente dicho, como por ejemplo en el caso del término de caducidad que hubiere empezado a correr aunque no se hubiere presentado aún demanda judicial o en relación con las actuaciones relacionadas con la práctica de pruebas anticipadas o respecto de las actuaciones que se surtan antes de que se trabé la litis, etc.*

En ese orden, habrá que establecer en el presente asunto cuándo inició el cómputo de la caducidad de la acción. De entrada se tiene que las partes no sometieron el contrato *sub iudice* al trámite de la liquidación ni la normatividad aplicable al contrato lo imponía<sup>24</sup>; ahora, en relación con el plazo y la vigencia del arrendamiento, las partes pactaron:

*PLAZOS DE ARRENDAMIENTO Y VIGENCIA DEL CONTRATO: El término del presente contrato es de TRES (3) AÑOS contados a partir de la suscripción del mismo. El plazo para el arrendamiento será de DOS (2) AÑOS Y SEIS (6) MESES, contados a partir del acta de entrega, la cual deberá suscribirse dentro de los (3) días siguiente al perfeccionamiento del contrato por el ARRENDATARIO y el representante del FONDO en el citado aeropuerto de ubicación del bien a partir de esta fecha comenzarán a causarse los pagos respectivos. En todo caso los pagos deben efectuarse desde esta fecha se reciba o no el área arrendada. A la citada acta se le anexará el inventario de los bienes que se encuentran dentro del inmueble objeto de arrendamiento. Cuando el área se encuentra ocupada por el ARRENDATARIO y se refiera a sustitución de contrato no se requerirá acta de entrega y los valores comenzarán a causarse a partir de la fecha del perfeccionamiento del contrato (fl. 19, c. ppal).*

En la cláusula vigésima cuarta pactaron que el arrendatario debía aportar los documentos para el perfeccionamiento del contrato en el término de tres días y, que en todo caso, iniciaría el día de la aprobación de la garantía (fl. 23, c. ppal). En el plenario se echa de menos una prueba para establecer cuando ocurrió esto último y atendiendo a que se pactó un plazo máximo de tres años, contados a partir de su suscripción, se tiene que la iniciación se produjo el 15 de noviembre de 1991 y su finalización el 15 del mismo mes de 1994, con todo y que el contrato se extendió de hecho por más tiempo, situación proscrita por el ordenamiento jurídico<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> El contrato de arrendamiento se suscribió el 15 de noviembre de 1991 razón por la cual su régimen corresponde al contenido en el Decreto Ley 222 de 1983, en los términos del artículo 38 de la Ley 153 de 1887. El artículo 287 de la primera norma en comentario disponía: “De los casos en que procede la liquidación. Deberá procederse a la liquidación de los contratos en los siguientes casos: // 1. Cuando se haya ejecutoriado la providencia que declaró la caducidad. // 2. Cuando las partes den por terminado el contrato por mutuo acuerdo, lo cual podrá hacerse en todos los casos en que tal determinación no implique renuncia a derechos causados o adquiridos en favor de la entidad contratante. // 3. Cuando se haya ejecutoriado la providencia judicial que lo declaró nulo. // 4. Cuando la autoridad competente lo declare terminado unilateralmente conforme al artículo 19 del presente estatuto. // Además de los casos señalados, y si a ello hubiere lugar, los contratos de suministros y de obras públicas deberán liquidarse una vez que se hayan cumplido o ejecutado las obligaciones surgidas de los mismos”.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2011, exp. 28.281, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Así las cosas, para el 15 de noviembre de 1994, cuando se inició el cómputo de caducidad de la acción, estaba vigente el artículo 55 de la Ley 80 de 1993 que imponía:

*De la Prescripción de las Acciones de Responsabilidad Contractual. La acción civil derivada de las acciones y omisiones a que se refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 de esta ley prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos. La acción disciplinaria prescribirá en diez (10) años. La acción penal prescribirá en veinte (20) años.*

Ahora, la controversia en estudio se enmarca dentro de las acciones de que trata la norma en comento, tal como lo ha definido la Sección<sup>26</sup>:

*Dado que, en el caso concreto, la controversia gira en torno a la responsabilidad patrimonial de las partes, pues se trata del incumplimiento del contrato por el pago de unos cánones de arrendamiento y la restitución del inmueble arrendado, es claro que la acción se podía intentar dentro del término de 20 años. Por esta razón, en el sub judice no se configura el fenómeno de caducidad de la acción (se destaca).*

En suma, como la demanda se presentó el 15 de julio de 1998 (fl. 16 rev., c. ppal), claro es que se presentó dentro de los veinte años que se tenía para el efecto.

## **2. EL PROBLEMA JURÍDICO**

La cuestión del presente asunto impone dilucidar (i) si la suspensión provisional y posterior nulidad de la resolución 9507 del 1 de agosto de 1991, que establecía las tarifas de arrendamiento de los inmuebles de la AEROCIVIL, enervaba la obligación de pago en cabeza de la arrendataria; igualmente, (ii) definir el pago de las mejoras reclamadas.

## **3. LA CUESTIÓN DE FONDO: LA OBLIGACIÓN DE PAGO**

### **3.1. Del régimen jurídico del contrato de arrendamiento 0241 de 1991**

De entrada precisa advertir que para el 15 de noviembre de 1991 (fls. 17 a 23, c. 2), cuando se suscribió el contrato en estudio, se encontraba vigente el Decreto Ley 222 de 1983. En ese estatuto, (i) los contratos de arrendamiento se tenían como contratos de derecho privado de la administración (artículo 16) y (ii) se sometían, en lo no regulado en el citado decreto ley<sup>27</sup>, al derecho privado, particularmente, al Código Civil, en tanto no constituían acto de comercio<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 5 de noviembre de 2004, exp. 24.283, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Huelga advertir que aunque la precisión se hizo dentro de un contrato sometido a la Ley 80 de 1993, la consideración resulta plenamente aplicable, en tanto la norma procesal es la misma.

<sup>27</sup> Efectivamente, el artículo 1 del Decreto Ley 222 de 1993 prescribía: “*De las entidades a las cuales se aplica este estatuto. Los contratos previstos en este decreto que celebren la Nación (Ministerios y Departamentos Administrativos), y los Establecimientos Públicos se someten a las reglas contenidas en el presente estatuto*”. Exigencias satisfechas, en consideración a (i) la naturaleza de establecimiento público del Fondo Aeronáutico Nacional, artículo 4 de la Ley 3 de 1977 y que los artículos 80 y 156 a 162 regulaban sobre el contrato de arrendamiento.

<sup>28</sup> Así lo disponía el artículo 156 del Decreto Ley 222 de 1983: “*De la forma de celebración. 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*” (se destaca).

En consecuencia, se impone estudiar lo acontecido a la luz del estatuto contractual referido, en línea con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 que entiende “*incorporadas las leyes vigentes al tiempo*” de la celebración del contrato.

### 3.2. De los hechos probados

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:

3.2.1. El 1 de agosto de 1991, mediante resolución 9507, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, en la actualidad AEROCIVIL, fijó las tarifas de arrendamientos aeronáuticos del aeropuerto El Dorado. En lo que respecta a los hangares estableció su valor en \$4.500 por metro cuadrado equivalente a 2.6 salarios mínimos legales diarios. En su artículo tercero, incorrectamente numerado puesto que debería corresponder al cuatro, **se dispuso la derogación** de la resolución 17.458 del 28 de diciembre de 1.987 (fl. 17, c. 2, en copia simple allegada por la AEROCIVIL en respuesta al requerimiento formulado por el *a quo*, fl. 1, c. 2).

3.2.2. En el contrato 0241 AR del 15 de noviembre de 1991, las partes de la presente *litis*, en lo pertinente, pactaron:

*CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO: El ARRENDADOR entrega en arrendamiento al ARRENDATARIO y éste recibe al mismo título un inmueble, perteneciente al grupo de servicios aeronáuticos, ubicado en el AEROPUERTO “EL DORADO” DE SANTA FE DE BOGOTÁ D.C. (CUNDINAMARCA). CLÁUSULA SEGUNDA: ÁREA: El área total dada en arrendamiento es de UN MIL TRESCIENTOS METROS CUADRADOS (1.300 M2), el cual se encuentra determinado dentro de los siguientes linderos: ÁREA HANGAR 700 M2, ÁREA OFICINA Y MEZANINE 200 M2 Y ÁREA PLATAFORMA 400 M2 (...). PARÁGRAFO 2: Las especificaciones, extensión, características del inmueble objeto del presente contrato, así como el inventario de los bienes que se encuentren en el mismo, deberán consignarse en el acta de entrega, la que formará parte integrante de este contrato. CLÁUSULA TERCERA: RESTITUCIÓN: A la terminación del plazo para el arrendamiento, previsto en la cláusula quinta de este contrato, el ARRENDATARIO restituirá el inmueble al ARRENDADOR en el mismo estado en que le fue entregado, salvo el deterioro natural por el uso y goce legítimos. Para tal efecto se suscribirá el acta de recibo correspondiente por el administrador y el ARRENDATARIO, el día siguiente de vencido el plazo, previa presentación del paz y salvo del FONDO por todo concepto, canon y servicios. Si el ARRENDATARIO no procediere a la entrega del inmueble dentro de los términos previstos en la presente cláusula, el ARRENDADOR podrá declarar la caducidad del contrato. PARÁGRAFO: Para efectos de la presente cláusula el ARRENDADOR solicitará con un (1) mes de antelación al vencimiento de éste, la restitución del inmueble (...). CLÁUSULA QUINTA: PLAZOS DE ARRENDAMIENTO Y VIGENCIA DEL CONTRATO: El término del presente contrato es de TRES (3) AÑOS contados a partir de la suscripción del mismo. El plazo para el arrendamiento será de DOS (2) AÑOS Y SEIS (6) MESES, contados a partir del acta de entrega, la cual deberá suscribirse dentro de los (3) días siguientes al perfeccionamiento del contrato por el ARRENDATARIO y el representante del FONDO en el citado*

aeropuerto de ubicación del bien a partir de esta fecha comenzarán a causarse los pagos respectivos. En todo caso los pagos deben efectuarse desde esta fecha se reciba o no el área arrendada. A la citada acta se le anexará el inventario de los bienes que se encuentran dentro del inmueble objeto de arrendamiento. Cuando el área se encuentra ocupada por el ARRENDATARIO y se refiera a sustitución de contrato no se requerirá acta de entrega y los valores comenzarán a causarse a partir de la fecha del perfeccionamiento del contrato. CLÁUSULA SEXTA. CANON Y REAJUSTE: La tarifa de arrendamiento mensual será de 2.6, 3.0 y 0.3 salarios mínimos legales diarios por metro cuadrado. El canon mensual de arrendamiento será el resultado de multiplicar la tarifa de arrendamiento mensual por el número de metros cuadrados del inmueble objeto del contrato. El valor en pesos de la cuota mensual de arriendo se determinará multiplicando el canon mensual por el valor del salario mínimo legal que se encuentre rigiendo; para efectos de este contrato, solo variará anualmente a partir de la fecha de su iniciación. Igual reajuste se cancelará durante todo el término que el ARRENDATARIO ocupe el inmueble, ya sea que deba hacer entrega de él por vencimiento del término inicialmente pactado o mientras se suscriba un nuevo contrato sin que esto signifique prórroga del plazo pactado, ni obligación de suscripción de nuevo contrato, subsistiendo las cargas, servicios, obligaciones y garantías establecidas en este contrato. CLÁUSULA SÉPTIMA. VALOR DEL CONTRATO Y CANON MENSUAL: Para todos los efectos legales el valor del presente contrato se fija en la suma de CINCUENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUATRO MIL PESOS (\$52.704.000) moneda corriente, correspondiente a una anualidad. CANON MENSUAL: El valor en pesos de la cuota mensual de arriendo, durante el primer año, será mensualmente de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS (\$4.392.000) moneda corriente. El ARRENDATARIO pagará el canon de arrendamiento por cada mes calendario anticipadamente, dentro de los cinco (5) primeros días de la respectiva mensualidad, en la pagaduría o administración del respectivo aeropuerto, o mediante autorización del Director General Financiero para cancelar en otro sitio diferente al del lugar de ubicación del bien arrendado, durante todo el término de vigencia de este contrato, sin que se requiera para tal efecto factura o cuenta de cobro del ARRENDADOR. El valor del canon comienza a causarse a los tres (3) días siguientes al perfeccionamiento del contrato, se reciba o no por parte del ARRENDATARIO el área arrendada. El ARRENDATARIO deberá cancelar íntegramente y en forma anticipada los faltantes para el vencimiento del mes en que se efectúe el acta de entrega junto con el valor del canon del mes siguiente. CLÁUSULA OCTAVA. MORA: El pago en fecha y lugar distinto al estipulado ocasiona intereses de mora sobre el valor de cada canon en un equivalente al doble del interés bancario, debidamente certificado por la Superintendencia Bancaria. **Asimismo dará derecho al ARRENDADOR para hacer cesar inmediatamente el contrato, declarar la caducidad y exigir judicial o extrajudicialmente la restitución del inmueble.** PARÁGRAFO: El ARRENDATARIO renuncia expresamente a los requerimientos y derecho de retención que a cualquier título le conceda la Ley sobre el inmueble objeto del presente contrato (...). CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. SERVICIOS: Los servicios de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, aseo y recolección de basura y vigilancia correrán en su totalidad por cuenta del ARRENDATARIO a ellos se aplicará lo dispuesto en las resoluciones 19011 de diciembre 1/88, 12261 de agosto 30/88 y 5083 de mayo 10/91 y las modificaciones que a ellas se efectuare, las que declara el ARRENDATARIO conocer. El ARRENDADOR no se hace responsable de las irregularidades que puedan presentarse en la prestación de los servicios de

*acueducto, alcantarillado, energía o teléfono. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. MEJORAS: Las mejoras o adaptaciones que sean instaladas por el ARRENDATARIO deberán ser autorizadas por el ARRENDADOR a través de la Dirección General de Instalaciones Aeronáuticas y podrán ser retiradas al momento de la expiración del término de duración pactado, siempre que con el retiro el inmueble no sufra menoscabo o perjuicio alguno. En caso contrario quedarán de propiedad del ARRENDADOR sin que por ello se cause contraprestación alguna. PARÁGRAFO: El ARRENDATARIO efectuará por su cuenta las reparaciones locativas que ordena la Ley de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 2028, 2029 y 2030 del Código Civil (se destaca) (fls. 18 a 21, c. ppal).*

3.2.3. El 20 de diciembre siguiente, a través de la resolución 17.108, la misma entidad pública derogó la resolución citada en el numeral 3.2.1. y fijó la tarifa para hangares en \$1.720 por metro cuadrado equivalente a 1.0 salario mínimo legal diario (fl. 19, c. 2, en copia simple allegada por la AEROCIVIL en respuesta al requerimiento formulado por el a quo, fl. 1, c. 2).

3.2.4. El 21 de agosto de 1992, la Sección Primera de esta Corporación declaró la suspensión provisional, entre otras, de las resoluciones citadas en los numerales 3.2.1. y 3.2.3., decisión que fue confirmada el 23 de octubre del mismo año. Frente al punto, esta Corporación sostuvo (fls. 104 a 117, c. ppal, copias simples de las providencias)<sup>29</sup>:

*Según las precitadas normas (refiere a los artículos 2 y 3 del Decreto 3444 de 1984) las entidades públicas, para determinar el precio mensual de arrendamiento, deben hacerlo en términos de porcentajes sobre el avalúo catastral que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi debe practicar sobre los inmuebles objeto de arrendamiento.*

*Sin embargo las resoluciones acusadas en el artículo 1 adoptan como unidad de medida para el cobro de los arrendamientos salarios mínimos legales diarios, la que a su vez se utiliza en el artículo 2 para adoptar las tarifas mínimas de arrendamiento y en los artículos 3 y 5 de la resolución 17108 de 1991 para modificar el valor del arrendamiento por metro cuadrado.*

*Queda clara entonces que los artículos 1 y 2 de las resoluciones 8892, 9507 y 11249 y los artículos 1, 2, 3 y 4 de la resolución No. 17108, transgreden en forma manifiesta del Decreto 3444 de 1985 y por tal circunstancia respecto de ellos procede decretar la medida cautelar solicitada.*

Igualmente, vale destacar que la suspensión provisional y la nulidad de las resoluciones recayeron sobre los artículos primero y segundo de la resolución 9507 de 1991, que no sobre el artículo tercero, que en estricto sentido corresponde al cuarto, donde se dispuso la derogatoria de la resolución 17.458 del 28 de diciembre de 1987<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> El expediente tiene el número interno 2.084, con ponencia del Consejero de Estado Yesid Rojas Serrano. Precisa señalar que mediante sentencia del **2 de abril de 1993**, se declaró la nulidad absoluta de las resoluciones suspendidas, con base en las consideraciones expuestas en este numeral. Vista en: <http://www.consejodeestado.gov.co/nuevaconinre.asp?mindice=2084>, el 12 de agosto de 2013.

<sup>30</sup> En la parte resolutive del fallo citado en el pie de página precedente se dispuso: “Primero. - DECRETASE LA NULIDAD de los artículos 1o., 2º., 3º., y 4º., de la Resolución No. 17108 de 20 de diciembre de 1991; 1º. y 2º. de las Resoluciones 8892 de 19 de julio, 9507 de lo. de agosto y 11249 de 6 de septiembre de 1991, expedidas por el Director del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil. // Segundo. - NO DECRETAR la nulidad de los demás artículos de las Resoluciones acusadas”.

3.2.5. En la comunicación 94-1147 del 23 de marzo de 1993, el jefe de la Oficina Jurídica de la AEROCIVIL le manifestó al Director Financiero que ningún contrato se podía suspender porque esa medida sólo recayó sobre las resoluciones que fijaban las tarifas y lo conminó para que fijará el canon correspondiente (fls. 131 y 132, c. ppal, en copia simple allegada por la demandada). En ese documento consta:

*En atención a sus comunicaciones Nos 60-098 y 60-144 de fecha 23 de febrero y 12 de marzo del año en curso mediante los cuales solicita información acerca del procedimiento aplicable a los arrendatarios cuyos contratos fueron suspendidos y no tienen contrato anterior sobre el cual efectuar una nueva liquidación del canon le informo:*

*En primer lugar es necesario aclarar que ninguno de los contratos de arrendamiento se encuentran suspendidos, pues las que se encuentran suspendidas son las resoluciones que fueron demandadas ante el H. Consejo de Estado, mediante los cuales se determinó el canon de arrendamiento fijado en algunos contratos.*

3.2.6. El 11 noviembre<sup>31</sup>, 28 de diciembre de 1997<sup>32</sup>, 22 de enero<sup>33</sup> y 12 de febrero de 1998<sup>34</sup>, la AEROCIVIL requirió a la demandada por la mora en el pago de los cánones de arrendamiento (fls. 31 a 34, c. ppal, copias auténticas).

3.2.7. El 25 de julio de 1998, mediante comunicación 24.1-2114/98, la Secretaría General de la AEROCIVIL, en respuesta al derecho de petición formulado por la sociedad demandada, señaló que en **“consideración a lo anteriormente expuesto, el valor del arrendamiento se deberá ajustar con base en la resolución 17458 del 28 de diciembre de 1987 ajustada en un veinte por ciento (20%), la cual entró en vigencia una vez el Consejo de Estado decretó la nulidad de la resolución 9507 de agosto 1 de 1991”** (se destaca) (fl. 78, c. ppal, en original).

3.2.8. El 2 de julio de 1998, Carlos Humberto Morales, Jefe de Cobranzas de la AEROCIVIL, elaboró la liquidación de lo adeudado por la sociedad Hangar Aerotécnico Ltda. por el período comprendido entre el 25 de noviembre de 1991 hasta el 6 de junio de 1998. En ese lapso, todos los pagos mensuales están en mora. Igualmente, se relacionan valores adeudados por concepto de servicios públicos. La liquidación arroja un total de \$1.740.411.802<sup>35</sup>, entre capital, intereses moratorios y servicios públicos (fls. 26 a 30, c. ppal, en original).

3.2.9. El 9 de julio de 1998, el funcionario arriba mencionado, mediante comunicación 303.03-589 dirigida a la sociedad actora, remitió estado de cuenta con corte al 17 del mismo mes y año que reflejaba una deuda de \$65.815.225 por concepto de cánones de arrendamiento de los meses de noviembre y diciembre de 1991 y por todos los meses de los años 1992 a 1997 y siete meses de 1998<sup>36</sup>, además de servicios públicos e intereses de mora. El monto de los servicios públicos fue de \$320.279 (fls. 72 a 75, c. ppal, en original). Comunicación que la

---

<sup>31</sup> Comunicación 303.03.1047 suscrita por el Jefe del Grupo de Cobranzas.

<sup>32</sup> Comunicación 303.03-1151 suscrita por el Jefe del Grupo de Cobranzas.

<sup>33</sup> Comunicación 42-00062 suscrita por el Gerente del aeropuerto El Dorado.

<sup>34</sup> Comunicación 303.03.0103-98 suscrita por el Jefe del Grupo de Cobranzas.

<sup>35</sup> El valor de los cánones de arrendamiento corresponde al pactado inicialmente en el contrato.

<sup>36</sup> Se observa que el valor de los cánones adeudados, a diferencia de la anterior cuenta de estado, se hizo con base en una suma diferente a la pactada.

actora acusa recibida el 3 de agosto siguiente, cuando solicita a la AEROCIVIL que dentro del estado de cuenta se incorporen los abonos efectuados (fl. 65, c. ppal, en original).

3.2.10. El 31 de julio y el 11 de noviembre de 1998 y el 12 de enero del año siguiente, según recibos de caja de la AEROCIVIL, la sociedad actora canceló las sumas de \$327.684, \$105.462 y \$68.415, respectivamente, por concepto de servicios públicos (fls. 70, 138 y 139, c. ppal, en original).

3.2.11. El 2 de marzo de 1999, la sociedad actora efectuó consignación judicial por \$23.401.748 a nombre del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, figurando como beneficiaria la AEROCIVIL y por concepto de arrendamientos entre el 25 de noviembre de 1991 y 17 de julio de 1998 (fl. 143, c. ppal, copia al carbón de consignación con sello original del Banco Caja Agraria). Igualmente, obran paz y salvos, que no indican concepto ni valor, expedidos por el señor Hernando Pedreros Jefe de la División de Contabilidad de la AEROCIVIL y a nombre de la actora, así<sup>37</sup> (fls. 85 a 101, ppal, en original):

NÚMERO	EXPEDICIÓN	VIGENCIA
0071	14 enero 1992	29 febrero 1992
0469	2 marzo 1992	17 abril 1992
0884	21 abril 1992	4 junio 1992
1303	5 junio 1992	19 julio 1992
1677	14 julio 1992	27 agosto 1992
2110	1 septiembre 1992	16 octubre 1992
2616	21 octubre 1992	5 diciembre 1992
3041	2 diciembre 1992	16 enero 1993
0288	4 febrero 1993	21 marzo 1993
0678	24 marzo 1993	7 mayo 1993
1049	12 mayo 1993	26 junio 1993
1608	11 julio 1994	24 agosto 1994
2316	23 septiembre 1994	6 noviembre 1994
0373	15 febrero 1995	31 marzo 1995
1352	1 junio 1995	15 julio 1995
1985	31 julio 1995	13 septiembre 1995
3644	6 de mayo 1996	19 junio 1996 <sup>38</sup>

3.2.12. La AEROCIVIL mediante comunicaciones del 4 de enero y 7 de febrero de 2000 comunicó al *a quo* sobre la relación de contratos de arrendamiento suscritos con la sociedad demandada, en donde sólo está el contrato que aquí se estudia (fl. 20, c. 2) y que desde el mes de abril de 1998 la demandada viene haciendo depósitos judiciales pero el estado de cuenta aún refleja el no pago de lo aquí adeudado (fl. 21, c. 2).

### 3.3. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO

Frente al incumplimiento de la obligación de pago, se tiene que la cuestión está en

<sup>37</sup> El texto de los paz y salvos es la siguiente: El suscrito Director General Financiero del FONDO AERONÁUTICO NACIONAL certifica que HANGAR AEROTÉCNICO LTDA NIT. 8.001.271.196 se encuentra a paz y salvo con el FONDO AERONÁUTICO NACIONAL "FAN". VÁLIDO HASTA: (se indica fecha) FECHA DE EXPEDICIÓN (se indica fecha). Firma del funcionario.

<sup>38</sup> Este tiene una nota que dice: "SE EXPIDE EL PRESENTE PARA PERFECCIONAMIENTO DE ESCRITURA PÚBLICA DE TRASPASO DE DOMINIO DE AERONAVES O CONSTITUCIÓN SOBRE LAS MISMAS DE DERECHO REAL DISTINTO" (fl. 85, c. ppal).

definir la exigibilidad de la misma. Del análisis conjunto de las pruebas allegadas se tiene que:

(i) El valor inicial de los cánones de arrendamiento se fijó en \$4.392.000, resultante de multiplicar la tarifa de arrendamiento mensual por el número de metros cuadrados del inmueble (cláusulas sexta y séptima, fl. 19, c. 2); (ii) la tarifa de arrendamiento aplicable al contrato en estudio estaba contenida en la resolución 9507 del 1 de agosto de 1991, que la fijó en \$4.500 por metro cuadrado (fl. 17, c. 2); (iii) el pago del arrendamiento debía efectuarse anticipadamente dentro de los cinco primeros días de cada mes, en la pagaduría o administración del aeropuerto, salvo que el Director General Financiero de la AEROCIVIL autorizara por escrito un lugar distinto (cláusula séptima, fls. 19 y 20, c. ppal); (iii) desde el 23 de octubre de 1992 la resolución que fijaba la tarifa de arrendamiento fue suspendida de manera provisional por esta Corporación y el 2 de abril del siguiente año se anuló (*supra* 3.2.4.) y, por último, (iv) el pago en fecha y lugar distinto, además de generar intereses de mora, daba derecho a la arrendadora para declarar la caducidad del contrato y exigir la restitución del inmueble (cláusula octava, fl. 20, c. 2).

En ese orden, llama la atención de la Sala que la entidad demandante al tiempo que, en sus estados de cuenta y demanda, imputa la sustracción de la obligación de pago de su contratista, sistemáticamente desde noviembre de 1991 –con valores disímiles en tanto se liquidan con cánones diferentes- (*supra* 3.2.7 y 3.2.8), expida paz y salvos a la demandada, como a continuación se relaciona (fls. 85 a 101, ppal):

NÚMERO	EXPEDICIÓN	VIGENCIA
0071	14 enero 1992	29 febrero 1992
0469	2 marzo 1992	17 abril 1992
0884	21 abril 1992	4 junio 1992
1303	5 junio 1992	19 julio 1992
1677	14 julio 1992	27 agosto 1992
2110	1 septiembre 1992	16 octubre 1992
2616	21 octubre 1992	5 diciembre 1992
3041	2 diciembre 1992	16 enero 1993
0288	4 febrero 1993	21 marzo 1993
0678	24 marzo 1993	7 mayo 1993
1049	12 mayo 1993	26 junio 1993
1608	11 julio 1994	24 agosto 1994
2316	23 septiembre 1994	6 noviembre 1994
0373	15 febrero 1995	31 marzo 1995
1352	1 junio 1995	15 julio 1995
1985	31 julio 1995	13 septiembre 1995
3644	6 de mayo 1996	19 junio 1996 <sup>39</sup>

Con el ánimo de encontrar una explicación a ese comportamiento, precisa revisar los argumentos de la contestación de la demanda, así:

*Con la presente se adjuntan recibos de consignación efectuados por el arrendatario, ante la negativa de la entidad a recibirlos, correspondientes a*

---

<sup>39</sup> Este tiene una nota que dice: “SE EXPIDE EL PRESENTE PARA PERFECCIONAMIENTO DE ESCRITURA PÚBLICA DE TRASPASO DE DOMINIO DE AERONAVES O CONSTITUCIÓN SOBRE LAS MISMAS DE DERECHO REAL DISTINTO” (fl. 85, c. ppal).

los cánones de arrendamiento de los meses de abril de 1998 a marzo de 1999.

Con relación a los cánones causados con anterioridad, debe anotarse que tal como es ampliamente conocido por los funcionarios de la AERONÁUTICA CIVIL y como se probará dentro del presente proceso, se presentó una controversia **ocasionada por la suspensión provisional y posterior nulidad de la resolución 9507 el 1 de agosto/91** por medio de la cual se fijó las tarifas de arrendamiento para los inmuebles de la AERONÁUTICA CIVIL, que sirvieron de fundamento al contrato, lo cual dio lugar a que no sólo HANGAR AERONÁUTICO (sic) LTDA., sino todos los arrendatarios de los inmuebles de la AERONÁUTICA CIVIL se abstuvieran con el consentimiento de la entidad de cancelar los cánones de arrendamiento hasta tanto dicha entidad determinara los valores que iba a aplicar.

La anterior situación se hace evidente si se tiene en cuenta que la AERONÁUTICA CIVIL expidió a mi poderdante numerosas certificaciones de que HANGAR AERONÁUTICO (sic) LTDA. se encontraba a PAZ Y SALVO con la entidad, con diversas fechas de expedición y por períodos que cubren de enero de 1992 a junio de 1996 (...).

Sobre el valor que se afirma en la demanda debe HANGAR AEROTÉCNICO (sic) LTDA., se debe precisar que tal como lo manifestaré en el acápite correspondiente, **la firma demandada acepta debe y está anexando con la presente CONTESTACIÓN DE DEMANDA el recibo de consignación respectivo a órdenes de ese H. Tribunal, de los dineros correspondientes a cánones de arrendamiento de noviembre de 1991 a marzo de 1998, por valor de VEINTITRÉS MILLONES CUATROCIENTOS UN MIL SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$23.401.748)** (se destaca y subraya) (fls. 43 y 44, c. ppal).

De lo anterior se puede concluir que la demandada aceptó el no pago de los cánones<sup>40</sup>, pero justificó ese incumplimiento en la suspensión de esa obligación, hecho que pretende demostrar con la expedición de los paz y salvos a los que se viene haciendo referencia y con la comunicación 94-1147 del 23 de marzo de 1993, suscrita por el jefe de la Oficina Jurídica de la AEROCIVIL (fls. 131 y 132, c. ppal en copia simple), donde se pone de manifiesto que el Director Financiero había procedido en esa vía, originadas como consecuencia de las decisiones de esta Corporación en sede de nulidad.

Entonces, la cuestión se contrae a determinar si tales documentos dan cuenta de que la entidad demandante eximió a la demandada del pago de los cánones generados. De entrada precisa advertir que:

(i) La demanda se funda en la mora desde noviembre 1991 a junio de 1998 (fl. 12 y 13, c. ppal), sin que advierta la existencia de los documentos aducidos por la demandada e, incluso, en la contestación de las excepciones pone de presente que los paz y salvos fueron expedidos, según el número 3644, para el perfeccionamiento de escritura pública de traspaso de dominio, entre otras, lo cual

---

<sup>40</sup> El artículo 194 del Código de Procedimiento Civil prescribe: “Confesión judicial es la que se hace a un juez, en ejercicio de sus funciones; las demás son extrajudiciales. La confesión judicial puede ser provocada o espontánea. Es provocada la que hace una parte en virtud de interrogatorio de otra parte o del juez, con las formalidades establecidas en la ley, y espontánea la que se hace en la demanda y su contestación o en cualquier otro acto del proceso sin previo interrogatorio”.

carece de relación con lo aquí cuestionado (fl. 147, c. ppal).

(ii) La suspensión provisional decretada por esta Corporación sólo vino a producirse el 23 de octubre de 1992, cuando se desató el recurso de reposición (*supra* 3.2.4.), al menos resulta razonable aceptar que fue en esa fecha, ante el desconocimiento de la ejecutoria.

(iii) En esa línea, la comunicación de la Oficina Jurídica de la demandante se produce el 23 de marzo del siguiente año y en ella, al tiempo que advierte sobre la suspensión de los contratos de arrendamiento, de conformidad con las comunicaciones de febrero y marzo de ese mismo año suscritas por el Director Financiero, da cuenta de que esa circunstancia se originó por las decisiones de esta Corporación (fls. 131 y 132, c. ppal).

3.3.1. De lo anterior se tiene que el período entre noviembre de 1991 y octubre de 1992, cuando aún no se resolvía la reposición de la suspensión provisional de las tarifas, resultaba plenamente exigible y debió cumplirse en los términos pactados, sin que los documentos de cumplimiento arriba mencionados tengan el efecto jurídico de enervar la exigibilidad del pago, en tanto su expedición, según la demandada, se justificó por los problemas en la aplicación de las tarifas derivados de las decisiones de esta jurisdicción; sin embargo, lo probado es que la suspensión provisional se produjo el 23 de octubre de 1992 y lo propio frente a los contratos de arrendamiento se advirtió por el Director Financiero al Jefe de la Oficina de la AEROCIVIL en febrero y marzo de 1993, pruebas que desdicen la razón de ser de los documentos en cita y, por ende, la credibilidad que pueden tener esos documentos.

Ahora, de aceptarse que los paz y salvos demuestran el pago o su allanamiento, sus limitaciones impiden derivar de ellos la plena satisfacción de la obligación debida. Efectivamente, se desconoce si se deben imputar al contrato de arrendamiento en cuestión así como el monto cancelado, toda vez que se circunscriben a señalar:

*El suscrito Director General Financiero del FONDO AERONÁUTICO NACIONAL certifica que HANGAR AEROTÉCNICO LTDA NIT. 8.001.271.196 se encuentra a paz y salvo con el FONDO AERONÁUTICO NACIONAL "FAN". VÁLIDO HASTA: (se indica fecha) FECHA DE EXPEDICIÓN (se indica fecha). Firma del funcionario.*

Igualmente, la entidad desconoce esos documentos y advierte que se expiden para efectos diferentes, aseveración que encuentra eco en el texto del paz y salvo 3644 del 6 de mayo de 1996 donde se observa una nota del siguiente tenor literal: **"SE EXPIDE EL PRESENTE PARA PERFECCIONAMIENTO DE ESCRITURA PÚBLICA DE TRASPASO DE DOMINIO DE AERONAVES O CONSTITUCIÓN SOBRE LAS MISMAS DE DERECHO REAL DISTINTO"** (fl. 85, c. ppal).

En ese orden, es preciso recordar que el pago, en los términos del artículo 1.626 del Código Civil<sup>41</sup>, es la prestación de lo que se debe y corresponde probarlo a quien lo alega, artículo 1.751 *ejusdem*<sup>42</sup>. Por consiguiente, habida cuenta de que la parte demandada no pretende demostrar la extinción de la obligación con los pluricitados paz y salvos, en tanto, no sólo procede a pagar la renta adeudada,

---

<sup>41</sup> "DEFINICIÓN DE PAGO. El pago efectivo es la prestación de lo que se debe".

<sup>42</sup> "PERSONA CON LA CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta".

sino que en la contestación de la demanda advierte que se limitan a constatar la inexigibilidad de la obligación de pago, desvirtuada en los términos expuestos, mal haría la Sala en darles un efecto diferente.

En conclusión, está probado que la arrendataria incurrió en mora en el pago de los cánones de arrendamiento comprendidos entre noviembre de 1991 y septiembre de 1992, sin que existiera necesidad de requerimiento, en consideración de que se había renunciado a él, en los términos de la cláusula octava (fl. 20, c. ppal). Siendo así, se impone confirmar la sentencia de primera instancia.

3.3.2. Sumado a lo anterior, no puede desconocerse que los paz y salvos, las comunicaciones de la entidad y las decisiones de esta Corporación dan cuenta de las dificultades que se generaron para fijar el precio a pagar después de octubre de 1992, fecha en que se declaró la suspensión de las resoluciones que establecían las tarifas, y hasta la finalización del contrato, el 15 de noviembre de 1994.

Ahora, esa dificultad se superó con la comunicación 24.1.2114 del 25 de junio de 1998, por medio de la cual el Secretario General de la AEROCIVIL informó a la demandada la tarifa aplicable al contrato en estudio con base en lo dispuesto en la resolución 14.458 del 28 de diciembre de 1987, que derogó la resolución 9507 del 1 de agosto de 1991, anulada a su vez por esta Corporación. Con base en esa tarifa, se efectuó el estado de cuenta del 9 de julio siguiente (fls. 72 a 75, c. ppal, por \$65.815.225 y sin intereses de mora por \$25.513.542<sup>43</sup>), advertido por la arrendataria el 3 de agosto del mismo año cuando le solicitó a la arrendadora que dentro de esa cuenta se descontaran los pagos realizados por depósitos judiciales (fl. 65, c. ppal). Igualmente, con base en ello procedió a realizar el 2 de marzo de 1999 la consignación por \$23.401.748 a nombre del *a quo* (fl. 143, c. ppal).

Esa fijación del precio debe estarse a lo dispuesto para el contrato de compraventa<sup>44</sup>, por lo que estaba vedado dejarlo “*al arbitrio de uno de los contratantes*”<sup>45</sup>. Esa regla en los contratos de arrendamiento con entidades públicas debe analizarse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 3444 de 1985 que prescribía<sup>46</sup>:

*Cuando se tomen inmuebles en arrendamiento, las entidades públicas pagarán como máximo un precio mensual igual al uno por ciento (1% ) del avalúo mencionado en el artículo anterior. Cuando tales entidades den inmuebles en arrendamiento, el precio mensual mínimo que cobrarán será del uno por ciento del avalúo referido.*

La resolución 9507 del 1 de agosto de 1991, que fijó las tarifas de arrendamiento para la AEROCIVIL, aplicables al contrato en estudio, fue anulada por desconocer el avalúo que debía efectuar el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (*supra* 3.2.4.), acto administrativo que a su vez derogó la resolución 14.458 del 28 de diciembre

---

<sup>43</sup> Los dos valores comprenden el período entre noviembre de 1991 y julio de 1998.

<sup>44</sup> El artículo 1976 del Código Civil así lo establece que el precio en el contrato de arrendamiento: “DETERMINACIÓN DEL PRECIO. El precio podrá determinarse de los mismos modos que en el contrato de venta”.

<sup>45</sup> El artículo 1865 del Código Civil.

<sup>46</sup> Vale precisar que si aunque el mencionado decreto fue subrogado por el Decreto 1376 de 1986, éste a su vez fue anulado por esta Corporación, en: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de abril de 1991, exp. 741, M.P. Miguel González Rodríguez.

de 1987<sup>47</sup>, que fue la que la entidad aplicó para efectos de determinar la nueva tarifa de arrendamiento, según el texto de la mencionada comunicación 24.12114 del 25 de junio 1998 (fl. 76 a 78, c. ppal).

La tarifa así fijada está en línea con la figura de la reviviscencia de las normas derogadas acuñada por la jurisprudencia nacional, con el fin de superar el vacío normativo que se abre tras la desaparición del ordenamiento jurídico de los actos jurídicos demandados. Efectivamente, en reciente oportunidad la Corte Constitucional precisó los alcances de la reviviscencia de normas derogadas, aunque en materia de pronunciamientos de constitucionalidad, pero que en tanto se circunscriben al juicio de normas resultan aplicables al asunto en estudio, así<sup>48</sup>:

*7.1. La reincorporación o reviviscencia de normas derogadas por preceptos declarados inconstitucionales es una constante que hace parte de la tradición jurídica nacional. Para ello, desde el periodo preconstitucional se tuvo en cuenta que las sentencias de inexequibilidad tenían efectos particulares, no asimilables a los de la anulación o a los de derogatoria. Antes bien, las sentencias de inexequibilidad, a pesar de tener efectos generales a futuro, incidían en la vigencia de las normas derogadas, restituyendo sus efectos con el fin de evitar la existencia de vacíos normativos y, por ende, la inseguridad jurídica generada por la ausencia de regulación particular y específica.*

*En ese sentido, para la doctrina más tradicional, asumida íntegramente por la Corte en sus primeros fallos, la inexequibilidad de la expresión derogatoria implica la reincorporación de la normatividad derogada, predicable desde el momento en que se adopta dicha sentencia de inconstitucionalidad, dejándose con ello a salvaguarda las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la norma cuestionada. Esta solución, como se observa, es plenamente compatible con el efecto ordinario ex nunc de las sentencias judiciales, pues la reincorporación de la norma derogada no es incompatible con el reconocimiento de plenos efectos de la disposición declarada inexecutable, desde su promulgación y hasta la sentencia de inconstitucionalidad.*

*7.2. Las primeras decisiones de la Corte que asumieron la problemática de la reviviscencia asumieron para sí la conclusión que había sido propuesta por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, según la cual la reincorporación operaba de manera automática. Sin embargo, fallos posteriores abandonaron esta postura, a través del establecimiento de condiciones para la procedencia de la reviviscencia. Tales presupuestos tienen que ver con (i) la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos.*

*7.3. Ahora bien, en lo que respecta a la oportunidad de la declaratoria de reincorporación, la Corte ha optado por distintas alternativas a lo largo de su*

---

<sup>47</sup> El artículo 3 de la mentada resolución así lo dispuso (fl. 17, c. 2).

<sup>48</sup> Sobre el punto ver: Corte Constitucional, sentencia C-402 del 26 de mayo de 2010, exp. D-7846, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

*jurisprudencia. En la etapa inicial, que coincide con la defensa de la tesis de la reviviscencia automática, esta Corporación dispuso la procedencia de la misma, bien en la sentencia que declaraba la inexecutable del precepto derogatorio, o bien en la decisión que asumía el estudio de constitucionalidad de las normas reincorporadas, siendo el segundo el escenario más recurrente.*

*Luego, en la etapa que coincide con la fijación de condiciones para la reviviscencia, la Corte optó progresivamente por poner de presente, generalmente en la parte motiva de las decisiones de inexecutable, los argumentos que sustentaban la mencionada reincorporación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tales previsiones no han sido contempladas por la jurisprudencia con carácter declarativo, sino que simplemente se han limitado a verificar si para el caso concreto se cumplen los requisitos descritos en el numeral anterior, que permiten predicar la reviviscencia de normas derogadas. En cualquier caso, la Sala reconoce que la previsión de consideraciones expresas sobre la materia es una herramienta útil para el mantenimiento de la seguridad jurídica. No obstante, la procedencia de la reincorporación deberá analizarse en cada caso concreto, a partir de los criterios antes anotados, puesto que un requisito de mención expresa por parte de la Corte en la sentencia que declara la inexecutable de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley, por lo que no puede adscribirse naturaleza declarativa.*

El anterior estudio superó la dificultad de distinguir el concepto de abolición con el juicio que hace el juez sobre una norma jurídica, en consideración de que el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 enseña que una *"ley derogada no revivirá (...) por haber sido abolida la ley que la derogó"* y que sólo recobrará fuerza *"en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva"*<sup>49</sup>. La Corte Constitucional así lo entendió<sup>50</sup>:

*(...) por ejemplo, que una ley A ha derogado una ley B; es indudable que la derogación de esa ley A no revive automáticamente la ley B, por lo cual es necesario dictar y promulgar de nuevo esa ley B si se quiere que ésta pertenezca otra vez al orden jurídico. En ese orden de ideas, y como bien señala Kelsen, una norma puramente derogatoria, como la ley A, no puede, en sentido estricto y a nivel lógico, a su vez ser derogada, pues esa segunda derogación "carecería de consecuencias" ya que la norma inicialmente derogada, esto es la ley B, "no entraría por eso nuevamente en vigencia".*

*Por ello es perfectamente válida, en relación con la derogación de normas derogatorias, la regla enunciada por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual "una ley derogada no revivirá (...) por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva."*

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 22 de junio de 2000, exp. 6044, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero. En esa oportunidad reiteró: *"En primer término, cabe anotar que la derogación, conocida también bajo las acepciones de abolición y abrogación, es un fenómeno que hace referencia a la temporalidad de la ley en virtud de la voluntad del mismo órgano del cual emana, por manera que " no puede tener lugar sino en fuerza de una ley posterior, esto es, de un acto emanado del poder legislativo y revestido, por consiguiente, de todas las formas exigidas para la existencia y eficacia de la ley", por lo cual, a la luz de la jurisprudencia sobre el tópico referido a la vigencia de la ley en el tiempo, "en la derogación la ley se extingue por obra del mismo poder que le dio vida"*.

<sup>50</sup> Sentencia C-055 del 15 de febrero de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*En cambio, los efectos de una declaración de inconstitucionalidad pueden ser diversos, ya que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta. Así, esta Corporación, en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano, ha señalado, en determinados fallos, que la decisión de inexecutableidad es diversa de una derogación, y por ello puede implicar el restablecimiento ipso iure de las disposiciones derogadas por la norma declarada inconstitucional.*

*Esta diferencia de efectos entre la declaración de inexecutableidad y la derogación de una norma legal no es caprichosa sino que responde a la distinta naturaleza jurídica de ambos fenómenos. Así, la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento. Es pues un acto de voluntad política pues el Legislador evalúa, conforme a criterios de conveniencia, cuando es oportuno derogar una determinada disposición. Por ello es razonable que, en general, la derogación sólo tenga efectos hacia el futuro, pues la norma derogada era perfectamente válida hasta ese momento, y por elementales razones de seguridad jurídica las leyes no pueden ser retroactivas. Y, de otro lado, es natural que se señale que solamente por un nuevo acto de voluntad política puede revivir la norma inicialmente derogada, ya que el Legislador tiene la plena facultad de proferir nuevas disposiciones.*

*En cambio, la inexecutableidad surge de un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que es resuelto jurídicamente por el órgano a quien compete preservar la supremacía de la Carta. El juez constitucional no decide entonces conforme a su voluntad política sino que se limita a constatar esa incompatibilidad, y a expulsar del ordenamiento la disposición legal, por ser ésta de menor jerarquía. Por ello la declaración de inexecutableidad no es sólo hacia el futuro sino que puede tener ciertos efectos hacia el pasado, ya que la validez de la norma estaba en entredicho por su oposición a la Constitución. Los efectos concretos de la sentencia de inexecutableidad dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución -que aconseja atribuir a la decisión efectos ex tunc, esto es retroactivos- y el respeto a la seguridad jurídica -que, por el contrario, sugiere conferirle efectos ex nunc, esto es únicamente hacia el futuro-. Y, de otro lado, como la norma derogatoria no era válida, por estar en contradicción con la Carta, entonces es perfectamente lógico expulsarla del ordenamiento, por ministerio de la inexecutableidad, **de forma tal que puedan revivir las disposiciones derogadas**. En síntesis, y tal y como esta Corporación ya lo había señalado, "la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutableidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexecutableidad que derogación" (se destaca).*

Ahora, no se desconocen las diferencias entre los efectos de la declaración de

inexequibilidad y la de nulidad, acuñadas de vieja data por la doctrina, así<sup>51</sup>:

*La diferencia de efectos entre la declaración de nulidad, y la de inexequibilidad, resulta clara, porque aquella parte del supuesto de que la norma viciada no ha tenido existencia jamás, por lo cual todo debe ser retrotraído al estado anterior a su vigencia. En cambio la declaratoria de inexequibilidad no desconoce la realidad de la vigencia anterior de la norma inexequible, dado el presupuesto fundamental de la unidad del orden jurídico conforme al cual, la norma superior permite la vigencia condicional de la norma “antinormativa”, de donde se deriva que la sentencia de inexequibilidad no implique el desconocimiento de las situaciones jurídicas constituidas con anterioridad.*

Lo anterior, claro está, respetando las situaciones jurídicas consolidadas, que, en principio, morigeran los efectos de la sentencia de nulidad y que respaldan la teoría de la sobrevivencia de los actos administrativos individuales cuando la norma que les ha servido de fundamento desaparece del ordenamiento jurídico<sup>52</sup>. En todo caso, para los fines que aquí interesan, una vez en firme la anulación desaparecen sus efectos jurídicos, incluidos la derogatoria y, por ende, se abre paso a la reaparición de la norma derogada en aras a evitar un vacío normativo.

Valga aclarar que en el presente asunto la nulidad no recayó expresamente sobre el numeral que derogó la resolución que sirvió de base para la fijación de las tarifas, por lo que *ab initio* podría pensarse que la derogatoria no se vio afectada por los efectos de la nulidad y a su vez haría inviable su reviviscencia; un entendimiento en esa vía, supone desligar la derogación de la norma que le da sentido, en tanto sus finalidades se complementan. Se deroga para dar paso a una nueva normatividad, no para abrir vacíos normativos. En palabras de la Corte Constitucional<sup>53</sup>:

*La derogación tiene como función “dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior”, que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la normas, por ejemplo, cuando es declarada inexequible, “sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador. La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando éstas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexequibilidad, si tales efectos son contrarios a la Carta”.*

2.2.2. En la sentencia C-159 de 2004 examinó la constitucionalidad de los

---

<sup>51</sup> BETANCUR CUARTAS, Jaime. Derecho Constitucional Colombiano, Beta Editora Bedout Tamayo S.A., Tercera Edición, 1979, Bogotá, p. 667.

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de noviembre de 1989, exp. A-051, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. Vista en: SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo, Acto Administrativo, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, 4ª Edición, reimpresión revisada y actualizada 2004, Bogotá, p. 338.

<sup>53</sup> Sentencia C-901 del 11 de noviembre de 2011, exp. 8551, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*artículos 71 y 72 del Código Civil, que contemplan la figura de la derogación clasificándola en expresa y tácita, como también se refirió al artículo 3º de la Ley 153 de 1887 que establece la derogación orgánica.*

*Señaló que en la derogación expresa el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca. La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone “que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva”.*

En suma, (i) el acto administrativo desaparece del ordenamiento jurídico con la ejecutoria de la sentencia que así lo disponga; (ii) desaparecidos los efectos del acto administrativo derogatorio se sigue la reaparición de la norma derogada, en aras a restablecer el ordenamiento jurídico quebrantado; (iii) la limitante del artículo 14 de la Ley 153 de 1887 no resulta extensible al presente hipotético, en tanto derogatoria (abrogación o abolición) y nulidad son figuras disímiles<sup>54</sup> y (iv) surtidos los efectos de la nulidad pierde toda utilidad y sentido mantener la derogatoria sin el texto que la da su origen, imponiéndose así la suerte de lo principal<sup>55</sup>.

En ese escenario se admite la aplicación de la tarifa determinada por la entidad demandante, razón por la cual difícilmente se podría acusarla de arbitraria sino el reflejo del desarrollo de lo impuesto por el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, la cuenta de cobro con esta tarifa fue recibida por la arrendataria el 3 de agosto de 1998 cuando le advirtió a la arrendadora que dentro de esa cuenta se descontaran los pagos realizados por depósitos judiciales (fl. 65, c. ppal), desde esa fecha contaba con un mes de gracia para proceder de conformidad<sup>56</sup>, como lo ha establecido la jurisprudencia de la Sección<sup>57</sup> en torno al cumplimiento de obligaciones dinerarias, aunque en relaciones comerciales, pero que en esta

---

<sup>54</sup> Efectivamente, distan frente al sujeto y sus efectos: la primera proviene de quien produce la norma, tiene efectos siempre hacia el futuro, además de que no desaparece automáticamente, razón por la cual se requiere de pronunciamiento expreso del juez; la otra, es fruto de la competencia del juzgador, también produce efectos hacia el pasado y se retira definitivamente del ordenamiento jurídico.

<sup>55</sup> En línea con estas conclusiones ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 14 de noviembre de 1969, M.P. Alejandro Domínguez Molina, Anales del Consejo de Estado, Tomo LXXVII, Año XLIV, números 423 y 424, segundo semestre de 1969. En esa oportunidad se respondió: “Tercero. Por la sentencia de inexecutableidad recobra su vigencia el acuerdo del Concejo Distrital que había sido derogado tácitamente por el artículo 77 del Decreto Legislativo 3133 de 1968, declarado inexecutable. En consecuencia la junta Directiva de la Empresa será la que se constituya conforme a este artículo”.

<sup>56</sup> Efectivamente, debió proceder a cancelar el período contractual adeudado, esto es, desde octubre de 1992 y noviembre de 1994.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de abril de 2004, exp. 14292, M.P. María Elena Giraldo Gómez. En esa oportunidad se indicó: “Otro punto que tendrá en cuenta la Sala son los reiterados pronunciamientos de esta Sección, en la aplicación del artículo 885 del Código de Comercio, referentes a partir de cuándo puede entenderse que la Administración o el contratista, según su caso, han incurrido en mora en el pago de cuentas de cobro: La jurisprudencia ha considerado en ese punto, con base en la ley, la existencia de un plazo de gracia, “un mes después de pasada la cuenta”, tratándose de pago de actas parciales de obra, en aquellos casos en los cuales no se haya estipulado plazo para el pago”.

ocasión la Sala, en aplicación del artículo 1551 del Código Civil<sup>58</sup>, estima como el indispensable para cumplir.

Ahora, como el pago sólo se efectuó el 2 de marzo de 1999 por valor de \$23.401.748 (fl. 72 a 75, c. ppal), acreditado en el presente proceso con la contestación de la demanda, se impone tener el mismo como extemporáneo, mas cuando sólo se produjo con ocasión del *sub lite*; en todo caso, si había oposición para el pago por parte del acreedor se debió acudir oportunamente a los mecanismos que la ley habilita en esa vía<sup>59</sup>.

Lo anterior confirma la mora del deudor y ratifica la decisión de confirmar la sentencia recurrida.

### 3.4. LA DURACIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

Aunque dentro de los fundamentos de la demanda no está el vencimiento del plazo del contrato de arrendamiento, lo cierto es que el ordenamiento jurídico imponía un límite perentorio en tal sentido, cuando en el artículo 157 del Decreto Ley 222 de 1983 dispuso:

*De la duración del arrendamiento. El término del contrato se pactará expresamente. Cuando se den bienes en arrendamiento dicho término no podrá exceder de dos (2) años para muebles y de cinco (5) para inmuebles, sin que haya lugar a prórrogas, salvo lo indicado a continuación.*

*Parágrafo. En los contratos de arrendamiento que celebren las zonas francas industriales y comerciales que sean establecimientos públicos, respecto de lotes de terreno o instalaciones de su propiedad, con personas naturales o jurídicas nacionales o con personas jurídicas extranjeras que constituyan sucursal en el país, para que desarrollen actividades industriales o comerciales, podrán pactarse términos superiores a los previstos en este artículo, siempre y cuando no excedan de treinta (30) años.*

*A juicio de la Junta Directiva de la respectiva zona franca, el término del contrato podrá prorrogarse por igual período, antes de su vencimiento.*

Frente al alcance de la norma en cita, la jurisprudencia de la Sección puso de presente la improcedencia de la renovación automática de los contratos de arrendamiento, la que por su importancia se cita *in extenso* así<sup>60</sup>:

*De esa manera, como señala la doctrina<sup>61</sup>, permanecer en el uso y goce de*

---

<sup>58</sup> “ARTÍCULO 1551. DEFINICIÓN DE PLAZO. El plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; puede ser expreso o tácito. Es tácito, el indispensable para cumplirlo”.

<sup>59</sup> Los artículos 1656 a 1665 del Código Civil permiten la extinción de las obligaciones aún en contra de la voluntad del acreedor. Efectivamente, el 1656 prescribe “VALIDEZ DEL PAGO POR CONSIGNACION. Para que el pago sea válido no es menester que se haga con el consentimiento del acreedor; el pago es válido aún contra la voluntad del acreedor, mediante la consignación”. Por su parte, el artículo 1663 dispone: “EFECTOS DE LA CONSIGNACIÓN. El efecto de la consignación válida es extinguir la obligación, hacer cesar, en consecuencia, los intereses y eximir del peligro de la cosa al deudor; todo ello desde el día de la consignación”.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2011, exp. 28.281, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>61</sup> Cita original: Para que se dé la tácita reconducción se requiere: “a) Que se trate de un bien raíz urbano o rústico; b) Que el arrendatario hubiere pagado y el arrendador aceptado, la renta de cualquier período subsiguiente a la terminación del contrato, o ambas partes hubieren manifestado, por cualquier otro hecho, de manera inequívoca, la intención de perseverar en el contrato; c) Que el arrendatario mantenga el uso o goce de

*la cosa no quiere significar, por ese hecho de la continuidad, que el contrato se ha renovado y va a producir todos sus efectos por el período siguiente, igual al inicialmente convenido, pues sólo por expresa manifestación o por excepción en los predios urbanos o rústicos se podría presentar en las condiciones expresadas en la citada norma.*

*Sea lo que fuere, advierte la Sala que los contratos de arrendamiento materia de este proceso fueron celebrados, como ya se explicó (Ver. numeral 3), en vigencia del Decreto 222 de 1983, es decir, que se trata de contratos de derecho privado de la administración, a los cuales se les aplica con preferencia las normas establecidas para los mismos en los artículos 156 a 172 de ese estatuto. Inferencia que resulta concordante con el artículo 1981 del Código Civil que prescribe que los arrendamientos de bienes de la Unión (art. 674 ibídem), o de establecimientos públicos de ésta, se sujetarán a las disposiciones de esa normativa, salvo lo estatuido en los códigos o en las leyes especiales.*

*En este sentido, dentro de las exigencias que establece el Decreto 222 de 1983, se encuentra aquella prevista en el artículo 157 y relativa a la duración de los contratos, según la cual “el término del contrato se pactará expresamente. Cuando se den bienes en arrendamiento dicho término no podrá exceder de dos (2) años para muebles y de cinco para inmuebles, sin que haya lugar a prórrogas, salvo lo indicado a continuación...”, norma imperativa frente a la cual no puede aceptarse que a la terminación de los contratos de arrendamiento del sub lite, la recepción por parte de la Aeronáutica Civil de las sumas de dinero por los cánones de arrendamiento por los meses posteriores en que ha continuado Parking International Ltda. detentando los bienes objeto de los mismos, se constituya una manifestación tácita de prórroga del contrato y menos aún durante los períodos subsiguientes a los plazos límites señalados en la disposición.*

*La obligación de pagar con reajuste los valores correspondientes a los cánones de arrendamiento corresponde a lo estipulado en el parágrafo segundo de la cláusula cuarta de los contratos 6.763 de 1989 y 7.477 de 1990, en la que expresamente se convino que aquellos se cancelarían “durante todo el término que el ARRENDATARIO ocupe el inmueble ya sea que deba hacer entrega de él por vencimiento del término inicialmente pactado, o mientras se suscriba un nuevo contrato, sin que esto signifique prórroga del plazo pactado y subsistiendo todas las cargas, renunciaciones, obligaciones y garantías establecidas en este contrato o en otros documentos.” (Se subraya).*

*Igualmente, tampoco puede ser de recibo la aplicación del artículo 2014 del Código Civil, para entender que los contratos de arrendamiento fueron renovados al recibir con beneplácito la Aeronáutica Civil los valores correspondientes a los cánones de arrendamiento durante estos años posteriores al vencimiento de los mismos, dado que las normas del Código Civil sólo resultan aplicables a los contratos de arrendamiento celebrados por la Administración en aquellos aspectos no regulados por el Decreto 222 de 1983. Así, como la renovación del contrato de arrendamiento implica uno*

nuevo, a la luz de los artículos 156<sup>62</sup> y 157 del citado estatuto contractual, requiere para su existencia de su celebración por escrito en donde conste la manifestación expresa de las partes, lo cual en el caso concreto no ocurrió.<sup>63</sup> Dicho de otro modo, en la contratación pública en vigencia del Decreto 222 de 1983 y por su carácter solemne, en el que se requiere la formalidad escrituraria para la existencia y nacimiento de los contratos de arrendamiento, no es posible la configuración de la renovación o tácita reconducción de estos negocios jurídicos de que trata el artículo 2014 del Código Civil.

De otra parte, observa la Sala que, contrario a lo argumentado por la demandada en el transcurso del proceso, los contratos de arrendamiento materia del sub exámine no son negocios jurídicos que se rijan por las normas del Código de Comercio y en particular por las disposiciones jurídicas de los artículos 518 a 524 de dicha preceptiva, sino que, como se explicó, estaban sometidos al Decreto ley 222 de 1983, normatividad bajo la cual esos contratos celebrados por los establecimientos públicos no podían constituir en forma alguna actos de comercio<sup>64</sup> y le resultaban extrañas - porque estaban expresamente prohibidas- las prórrogas automáticas, un término de duración superior a 5 años y la aplicación de las normas comerciales<sup>65</sup>, como expresamente lo señalaban los artículos 156 y siguientes del referido decreto. Bajo esta óptica, no tiene mérito la argumentación de la demandada en torno a un supuesto derecho a la renovación de los contratos de arrendamientos, en los términos del artículo 518 y ss. del C. de Co.

Por lo tanto, como bien lo explicó el juez a quo en la sentencia impugnada, la realidad probatoria permite colegir que la sociedad demandada incumplió su obligación de restituir los inmuebles sobre los que versan los contratos Nos. 6.763 de 1989 y 7.477 de 1990, porque una vez vencido el plazo de

---

<sup>62</sup> Cita original: “Artículo 156. De la forma de celebración. 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. (Se subraya).

<sup>63</sup> Cita original: “Cuando una entidad de derecho público celebra un contrato de arrendamiento, actúa en el campo del derecho privado y le son aplicables por lo mismo las disposiciones del C.C. Pero ciertas leyes, como el Código Fiscal de la Nación, el Código Político y Municipal y el decreto – ley 222 de 1983 contienen normas especiales en materia de arrendamiento de bienes de las entidades de derecho público, disposiciones que es necesario observar so pena de nulidad del contrato, o de que éste no se dé por celebrado...” GÓMEZ ESTRADA, CÉSAR, De los Principales Contratos Civiles, Ed. Temis, Tercera Edición. 1996, pág. 191.

<sup>64</sup> Cita original: Allí expresamente se determinó que, para todos los efectos legales, la celebración del contrato de arrendamiento por entidades públicas, no constituía acto de comercio.

<sup>65</sup> Cita original: El Código de Comercio, establece, en forma diversa, sobre el tema: “Artículo 518. <Derecho de renovación del contrato de arrendamiento>. El empresario que a título de arrendamiento haya ocupado no menos de dos años consecutivos un inmueble con un mismo establecimiento de comercio, tendrá derecho a la renovación del contrato al vencimiento del mismo, salvo en los siguientes casos: /1) Cuando el arrendatario haya incumplido el contrato; / 2) Cuando el propietario necesite los inmuebles para su propia habitación o para un establecimiento suyo destinado a una empresa sustancialmente distinta de la que tuviere el arrendatario, y / 3) Cuando el inmueble deba ser reconstruido, o reparado con obras necesarias que no puedan ejecutarse sin la entrega o desocupación, o demolido por su estado de ruina o para la construcción de una obra nueva. // “Artículo 519. <Diferencias en la renovación del contrato>. Las diferencias que ocurran entre las partes en el momento de la renovación del contrato de arrendamiento se decidirán por el procedimiento verbal, con intervención de peritos. ” // “Artículo 520. <Desahucio al arrendatario>. En los casos previstos en los ordinales 2o. y 3o. del artículo 518, el propietario desahuciará al arrendatario con no menos de seis meses de anticipación a la fecha de terminación del contrato, so pena de que éste se considere renovado o prorrogado en las mismas condiciones y por el mismo término del contrato inicial. Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo los casos en que el inmueble sea ocupado o demolido por orden de autoridad competente.”

*ejecución pactado en los mismos de cinco (5) y tres (3) años, lo cual ocurrió el 27 de diciembre y el 13 de junio de 1994, respectivamente, continuó ejerciendo la tenencia de los bienes inmuebles arrendados, sin que a la fecha haya realizado su entrega material*<sup>66</sup>.

*En efecto, el estatuto civil en el artículo 2008, prevé que el contrato de arrendamiento termina por la expiración del plazo estipulado para el arrendamiento*<sup>67</sup>. A su vez, el artículo 2005<sup>68</sup> establece la obligación del arrendatario de restituir la cosa arrendada al finalizar el contrato de arrendamiento. Por consiguiente, al producirse la terminación del contrato de arrendamiento, por vencimiento del plazo, se hace exigible la obligación del arrendatario de restituir o devolver el bien objeto del arrendamiento y la del arrendador de recibirlo.

*Es decir, como lo ha señalado la jurisprudencia*<sup>69</sup>, “...aunque estas obligaciones existen desde la suscripción misma del contrato, el cual constituye su fuente, su cumplimiento se difiere en el tiempo hasta que sobrevenga la terminación de la relación contractual, ocurrido lo cual dichas obligaciones de restitución y recibo se hacen exigibles y deben ser cumplidas”; pero “el no cumplimiento de la obligación de restitución del bien arrendado por parte de arrendatario, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se dé el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones que se originaron en él, tal como ya quedó indicado.”

*Por lo anterior, este cargo formulado contra la sentencia de primera instancia en el recurso de apelación tampoco prospera (se destaca).*

En consonancia con lo expuesto, no se puede pasar por alto la extensión ilegal del contrato de arrendamiento, so pena de, además de convalidar una actuación contraria a derecho, desconocer la intención de las partes que en la cláusula tercera pactaron la restitución del inmueble a la finalización del plazo (fl. 18, c. ppal), sin requerimiento alguno en los términos del parágrafo de la cláusula octava (fl. 20, c. ppal). En consecuencia, habida cuenta que desde la suscripción del contrato, en tanto no hay pruebas que indiquen otro momento de iniciación, hasta la fecha, ha transcurrido, con suficiencia, más del tiempo que la ley permite para este tipo de relaciones contractuales y, por consiguiente, se constituye en una razón de más para ordenar la restitución del inmueble.

### **3.5. DE LAS MEJORAS**

La demandada pone de presente la no devolución de las mejoras realizadas al inmueble (fl. 47, c. ppal).

---

<sup>66</sup> Cita original: Sin que existiera la necesidad de efectuar requerimiento alguno para que quedara constituido en mora, porque en el caso concreto, se acordó que el arrendatario renunciaba en forma expresa a los requerimientos (cláusula quinta), entre ellos el contemplado en el artículo 2007 del Código Civil, renuncia que resulta válida como producto de la autonomía privada y por mirar el interés individual de los renunciantes (art. 16 C.C.).

<sup>67</sup> Cita original: “Artículo 2008. El arrendamiento de cosas expira de los mismos modos que los otros contratos y, especialmente:“(..)” 2º) Por la expiración del tiempo estipulado para la duración del arriendo;

<sup>68</sup> Cita original: “Artículo 2005. El arrendatario está obligado a restituir la cosa al fin del arrendamiento.”

<sup>69</sup> Cita original: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, sentencia de 8 de marzo de 2007, Exp. 15.883.

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 locativas<sup>70</sup> 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 necesidad<sup>71</sup>. 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 que el arrendador esté dispuesto a abonarle lo que valdrían los materiales, considerándolos separados.

De lo anterior se tiene que las reparaciones necesarias, las locativas derivadas de fuerza mayor o caso fortuito o del mal estado de la cosa y las mejoras útiles que haya consentido en abonarlas son de cargo del arrendador; mientras que las demás reparaciones locativas y mejoras 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.

Ahora, en el *sub lite* no obra prueba encaminada a demostrar que las mejoras reclamadas hubieran sido realizadas con cargo al patrimonio de la demandada. Es más el dictamen pericial allegado al proceso en esta instancia para demostrar lo propio (anexo del folio 291), fue desestimado en su oportunidad por extemporáneo (fls. 304 a 307, c. ppal 2).

Además, la demandada refiere como mejoras la construcción del hangar, la plataforma y las oficinas (fl. 47, c. ppal), cuando las partes convinieron en que dentro del área total dada en arrendamiento se encontraba el “*ÁREA HANGAR 700 M2, ÁREA OFICINA Y MEZANINE 200 M2 Y ÁREA PLATAFORMA 400 M2 (...)*” (fl. 18, c. ppal), es decir, que las que se reclaman como mejoras, hacían parte de lo entregado en arrendamiento.

Asimismo, entratándose de mejoras útiles, 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, tenía derecho a retirarlas o que se le abonara el valor de las mismas separadas del inmueble, siempre que no lo afectaran. En el *sub lite*, se renunció expresamente a ese derecho cuando sucediera lo último, porque si bien la demandante las consintió no se comprometió a abonarlas, en la medida que no generarían costo alguno para la AEROCIVIL, ni reembolso y quedarían de propiedad de ésta. Efectivamente, las partes pactaron:

---

<sup>70</sup> 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*”.

<sup>71</sup> Artículo 1993 del Código Civil.

*CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. MEJORAS: Las mejoras o adaptaciones que sean instaladas por el ARRENDATARIO deberán ser autorizadas por el ARRENDADOR a través de la Dirección General de Instalaciones Aeronáuticas y podrán ser retiradas al momento de la expiración del término de duración pactado, siempre que con el retiro el inmueble no sufra menoscabo o perjuicio alguno. En caso contrario quedarán de propiedad del ARRENDADOR sin que por ello se cause contraprestación alguna (fl. 21, c. ppal).*

La anterior estipulación al ser conteste con la renuncia autorizada por artículo 15 del Código Civil, en tanto *“sólo mir[a]n al interés individual del renunciante”*, impone negar el reconocimiento deprecado.

4. 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 1998.

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,

#### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 25 de abril de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en los términos de la parte considerativa de esta sentencia.

**SEGUNDO:** La presente sentencia produce efectos respecto de la Sociedad Concesionaria Aeroportuaria Internacional S.A. “OPAIN S.A.”, en su calidad de cesionaria y litisconsorte de la parte demandante<sup>72</sup>.

**TERCERO:** Los títulos judiciales se entregarán a la demandante.

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

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

#### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Presidente

---

<sup>72</sup> Así se dispuso en auto del 23 de mayo de 2008 (fls. 365 y 366, c. ppal 2).

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
**Magistrada**

**RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO**  
**Magistrado**