

PROCEDIMIENTOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS – Régimen de transición y vigencia

[...] La demanda se instauró ante esta jurisdicción en el año 2007, por tanto, se rige por lo prescrito en el Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, -en adelante C.C.A.-, por cuanto la Ley 1437 de 2011, según su artículo 308, entró a regir el 2 de julio de 2012. Esta disposición en su inciso tercero dispuso: “Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

El artículo 82 del C.C.A., modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, estableció que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzgaría las controversias y los litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas.

FUERO DE ATRACCIÓN – Aplicación – Normativa

El fuero de atracción es un fenómeno procesal desarrollado jurisprudencialmente a partir del factor de conexión de la competencia, el criterio de especialidad y los principios de economía, eficiencia, eficacia, seguridad jurídica y el acceso efectivo a la administración de justicia, en la medida que extiende la jurisdicción del juez administrativo a personas de derecho privado, en los casos en que estas son demandadas de forma concomitante con sujetos de derecho público.

Este fuero tiene como criterio orientador para su aplicación que el daño por el cual se pretenda reparación sea el mismo y se atribuya su responsabilidad y pretensiones tanto a los sujetos de derecho privado como a las entidades estatales, frente a las cuales debe existir una mínima y fundada probabilidad de condena.

Esta figura surgió jurisprudencialmente y la Ley 1437 de 2011 la desarrolla legalmente en artículos 140 y 165. Sin embargo, en la medida que este proceso se somete a las reglas del Decreto 01 de 1984, es bajo esta normativa que se tendrá en cuenta el desarrollo del fuero de atracción.

FUERO DE ATRACCIÓN – Requisitos

[...] se requiere que se cumpla una serie de presupuestos o requisitos para su procedencia como que los hechos en los que se sustente la imputación de responsabilidad en contra de la entidad y el particular sean los mismos y que tengan la misma fuente, esto implica que los dos sujetos, con su conducta, hayan contribuido eventualmente a generar el daño y, por ende, exista una probabilidad de condena como responsables de los perjuicios causados.

Adicionalmente, esta Subsección en sentencia del 13 de agosto de 2021 (Exp. 60.078) ha exigido que las pretensiones sean de la misma naturaleza para indicar que no se configura el fuero de atracción cuando al Estado y al particular demandado se le imputan pretensiones de distinta naturaleza, extracontractual a las entidades y contractual al privado, aún cuando con posterioridad a abierto esa posibilidad. Esa exigencia se sustentó en la idea de que la diferencia en la imputación de responsabilidad desvirtúa que se trate de los mismos hechos.

FUERO DE ATRACCIÓN – Con – causalidad

[...] de existir un indicio de con-causalidad a nivel de posibilidad de atribuir el mismo daño aún indirectamente a la conducta concurrente del ente público y del particular, es posible acudir al fuero de atracción.

Para el análisis de esta figura, se ha precisado que el juez determina la naturaleza y fuente de responsabilidad atribuida al sujeto, para evitar que exista una alteración temeraria de la misma [...] al margen de que el proceso se tramite ante el juez administrativo, la conducta de los sujetos de derecho privado será evaluada desde el ángulo de la normativa que les resulte aplicable, ya sea en materia contractual o extracontractual.

Esta jurisprudencia permite concluir que si bien el fuero de atracción como figura en sí misma excepcional conlleva generalmente supuestos de concausalidad o litisconsorcio necesario, no se restringe estrictamente a estos eventos ya que lo importante es que la responsabilidad endilgada se atribuya al mismo hecho, para lo cual también es importante determinar en cada caso si existe una conducta eficiente o directamente relacionada con los hechos de la demanda que justifique la aplicación del fuero de atracción.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN CONTRACTUAL – Normatividad

El numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, establece que la acción de controversias contractuales caducará, tratándose de contratos sometidos a liquidación, en el término de dos años, contados a partir del vencimiento del plazo establecido contractual o legalmente para liquidar el contrato.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA – Controversias contractuales

La legitimación material en la causa es un requisito procesal que significa tener derecho a exigir que se resuelva sobre las peticiones formuladas en la demanda, es decir, sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, fundado en la relación sustancial que se aduce que existe entre las partes del proceso y el interés en litigio o que es el objeto de la decisión reclamada.

Conforme al artículo 87 del Decreto 01 de 1984, cualquiera de las partes de un contrato estatal está legitimada para instaurar la acción de controversias contractuales.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL – Régimen jurídico

El contrato de arrendamiento No. 77 de 2002 estaba sujeto a la regulación del Estatuto General de Contratación de la Administrativa Pública, previsto en la Ley 80 de 1993 y normas complementarias, en atención a la naturaleza pública de la entidad arrendadora -esto es, BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA-, régimen contractual que establece como normatividad aplicable a los contratos estatales las disposiciones pertinentes contenidas en los Códigos Civil y de Comercio, salvo las materias especialmente reguladas por esta ley -artículo 13, Ley 80 de 1993.

El Estatuto General de Contratación de la Administrativa Pública no fijó pautas específicas para los contratos de arrendamiento celebrados por entidades estatales, lo que implica que continúan regulándose por el derecho privado. Sin embargo, estableció que la escogencia del contratista, en tales contratos, podía efectuarse directamente -artículo 24, numeral 1, de la Ley 80 de 1993.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Prohibición de prórrogas automáticas

[...] no le asiste razón a la parte demandante en atención a que el régimen del contrato de arrendamiento en la contratación estatal conlleva la integración de la Ley 80 de 1993 y sus principios a las disposiciones civiles y comerciales aplicables en este tipo contractual. En consecuencia, no procede la prórroga automática ni resulta aplicable las disposiciones del Código de Comercio sobre el derecho a la renovación en los contratos estatales de arrendamiento.

La cláusula de prórroga automática del contrato no es aplicable en los contratos estatales, salvo disposición legal que expresamente la autorice, porque contraviene normas y principios imperativos de la contratación estatal como el principio de transparencia, concurrencia y buena administración (Ley 80 de 1993, art. 24 y 40).

En lo que corresponde al denominado derecho de renovación del arrendamiento de local comercial (Código de Comercio, art. 518), para esta Corporación es claro que en la contratación estatal tal derecho no se integra al régimen jurídico del contrato, porque contraviene la Ley 80 de 1993, dado que a las entidades estatales no se les puede imponer una renovación obligatoria e indefinida del contrato, por violar el principio de selección objetiva, libre concurrencia y los principios de la buena administración.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Régimen normativo en materia de construcciones y mejoras – Ley 80 de 1993 – Código Civil

[...] las reglas en materia de construcciones y mejoras de un contrato de arrendamiento estatal se guían por lo previsto en el artículo 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-, que al establecer la normatividad aplicable, los tipos contractuales y el contenido del contrato estatal, remiten a las disposiciones civiles y comerciales salvo en las materias especialmente reguladas por dicha ley.

En estos términos, las estipulaciones o cláusulas sobre las mejoras y construcciones al no ser elementos de la esencia del contrato de arrendamiento constituyen elementos de la naturaleza del negocio jurídico, esto es, que son disponibles por las partes en el marco de la libertad contractual y dentro de los términos y límites previstos en la contratación estatal. Prevalece el acuerdo de las partes y a falta de éste, entran a aplicarse las normas del Código Civil. Estas reglas aplican en la medida que el bien objeto del contrato de arrendamiento es un bien fiscal y que la Ley 80 de 1993 y normas complementarias no establecen reglas específicas frente a las mejoras y construcciones sobre el predio arrendado.

En atención a que en los contratos de arrendamiento es común establecer cláusulas sobre mejoras y/o construcciones, es importante, destacar los términos en los que el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 delimita la libertad contractual de las partes frente al contenido y las estipulaciones de los contratos, estableciendo como límites que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, orden público, principios y finalidades de la contratación estatal y los de la buena administración.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Régimen normativo en materia de construcciones y mejoras – Código Civil

Esta Sala encuentra que conforme al Código Civil el régimen común de la propiedad sobre las mejoras y construcciones en el marco de un contrato de arrendamiento está

regulado por los artículos 1993 y 1994 que establecen: la obligación de reembolsar al arrendatario el costo de las reparaciones indispensables no locativas, en la medida que no se hayan hecho necesarias por culpa del arrendatario; y, que el arrendador no es obligado a reembolsar el costo de las mejoras útiles en que no ha consentido con expresa condición de abonarlas, pero el arrendatario podrá separarlas y llevarse los materiales sin detrimento de la cosa arrendada, a menos que esté dispuesto el arrendador a abonar lo correspondiente a los materiales.

Igualmente, esta Sala encuentra relevante para esta controversia la integración de las normas anteriores en concordancia con la regulación de la accesión como modo de adquirir la propiedad, esto significa, que el dueño del predio pasa a serlo de lo que se incorpora al inmueble, sin perjuicio del deber que le corresponde de reconocer al poseedor de buena fe el valor de las construcciones, de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 739 del Código Civil.

Se destaca que el Código Civil en los artículos 965 a 967 establece la regulación en el evento de que la reivindicación del inmueble prospere por parte del propietario, señalando que le correspondería pagar las mejoras necesarias que se adhieren al bien y no puedan ser retiradas, o, las expensas que fueron igualmente necesarias.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO ESTATAL – Improcedencia de ejecución de obras

Al tratarse de una controversia que versa sobre un contrato estatal es importante destacar algunas consideraciones especiales en la materia, en atención, a los principios y normas imperativas previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sobre el particular, esta Subsección en sentencia del 03 de octubre de 2022 afirmó la improcedencia de ejecución de obras o inmuebles como la improcedencia de reconocimiento de indemnizaciones por dichas obras dentro de los contratos de arrendamiento.

LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO – Contrato de arrendamiento

Esta figura tiene como fundamentos normativos los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, modificados por los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 217 del Decreto Ley 019 de 2012. En atención a que la Ley 1150 de 2007 entró en vigencia con posterioridad a la vigencia del Contrato No. 77 de 2002, corresponde a esta instancia judicial analizar el tema conforme a las disposiciones originarias de la Ley 80 de 1993, que regula la obligación de liquidar el contrato estatal, sólo en algunos eventos, y el contenido de la liquidación.

En estos términos, para las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993, existe la obligación de liquidar: i) los contratos de tracto sucesivo; ii) los contratos cuya ejecución se prolongue en el tiempo; y iii) los que los requieran. El contrato [...] era un contrato de arrendamiento, por tanto, al tratarse de un contrato de tracto sucesivo procede la liquidación del mismo.

De acuerdo a los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 136 del Decreto 01 de 1984 se establece las oportunidades para la liquidación del contrato estatal, asignándole competencia a las partes, la entidad estatal y a la jurisdicción para su realización, es así como surgen las modalidades de liquidación denominadas como bilateral, unilateral y judicial. El Consejo de Estado ha dicho que la

liquidación judicial del contrato estatal "es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación antes mencionada", o sea, en subsidio de la liquidación bilateral – o de mutuo acuerdo – y de la liquidación unilateral.



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN Y OTROS

Demandado: BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA Y OTROS

Referencia: DECRETO 01 DE 1984 – CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: *CONTRATO DE ARRENDAMIENTO. Régimen jurídico – Incumplimiento / PRÓRROGAS Y RENOVACIÓN – Improcedencia del artículo 518 del Código de Comercio bajo el régimen de la Ley 80 de 1993 – Infundado derecho de permanencia y continuidad del arrendamiento / Régimen de construcciones y mejoras – Elementos de la naturaleza y accidentales frente al régimen de mejoras - No procede la pretensión de incumplimiento en el pago de construcciones y mejoras anteriores a la celebración del contrato.*

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 25 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección C de Descongestión (fls. 117 – 130, c. 13), en la cual se dispuso:

PRIMERO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa por activa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: Sin condena en costas.

I. SÍNTESIS DEL CASO

JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN y la sociedad RODICARS LTDA demandaron a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, en acción de controversias contractuales para que se declare el incumplimiento del contrato de arrendamiento No. 77 del 30 de septiembre de 2002 que recae sobre el terreno ubicado en la carrera 24. No. 71-61 de Bogotá, en el cual se estipuló



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

que las instalaciones y mejoras eran de propiedad de los arrendatarios. También se demandó al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ y a la sociedad SUPERCENTER LTDA, en calidad de adquirentes del inmueble objeto del arrendamiento y posibles responsables de los perjuicios ocasionados.

La BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA invocó la calidad de poseedora del bien al momento de la suscripción del contrato, el cual se encontraba en una disputa jurídica por la venta realizada al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR, que culminó con un fallo del Consejo de Estado, quien ordenó la entrega del inmueble al adquirente. En diligencia de lanzamiento, los arrendatarios tuvieron que entregar el bien y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA se negó a reconocerles el valor de las construcciones que afirmaron haber levantado a sus expensas.

Los demandantes solicitan que se declare el incumplimiento del contrato, se condene a la demandada a la indemnización de perjuicios, al pago de las mejoras existentes sobre el inmueble, y se proceda con la liquidación del contrato.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante demanda radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, el 10 de septiembre de 2007 (fls. 1-20, c.1), el señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN actuando en su propio nombre y como Representante Legal de la sociedad RODICARS LTDA., en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda contra la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, con las siguientes pretensiones: i) se declare el incumplimiento del contrato de arrendamiento No.77 de septiembre 30 de 2002 que recae sobre el terreno ubicado en la carrera 24. No. 71-61 de Bogotá. En consecuencia, solicita que se condene a la entidad demandada a: i) el pago de la indemnización de perjuicios de todo orden por el incumplimiento contractual; ii) los perjuicios por la no renovación automática del contrato, por la suma de \$520.000.000; iv) al pago de \$30.000.000, por perjuicios derivados de la negativa para designar abogado para la defensa judicial de los intereses de los demandantes dentro de los procesos civiles y asociados al inmueble de arrendamiento; v) la totalidad de los perjuicios derivados del proceso penal que



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

se sigue en contra de JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN, por el presunto delito de fraude a resolución judicial, iniciado por el señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR, que cursa en la Fiscalía Seccional Doscientos del Complejo Judicial de "Paloquemao" radicación No. 710271; vi) se condene a la entidad demandada y por fuero de atracción a CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y a la sociedad SUPER BUSINESS COMMERCE CENTER LTDA "SUPERCENTER LTDA.", al reconocimiento y pago de las mejoras existentes en el bien distinguido con la nomenclatura urbana con el número 71-61 de la carrera 24 de Bogotá; vii) se ordene a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y a la sociedad SUPERCENTER LTDA, a pagar la suma de \$648.000.000, por concepto de mejoras; viii) se declare que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y SUPERCENTER LTDA deben reconocer y pagar a favor de los demandantes la suma de \$500.000.000, por concepto de "Good will" adquirido por el inmueble por la permanencia durante 30 años y presencia del establecimiento de comercio de RODICARS LTDA, lo que hizo que afianzará su nombre comercial y la clientela lograda; ix) se ordene a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y a la sociedad SUPERCENTER LTDA a pagarles la suma de \$1.600.000, aportados para el pago de impuestos de Valorización del IDU, ante el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA con los intereses corrientes desde el 2 de junio de 1999, y \$1.600.000, aportados para el pago de impuestos de Valorización del IDU, con los intereses corrientes desde el 23 de junio de 1999; x) se proceda con la liquidación del contrato de arrendamiento No 77 de septiembre 30 de 2002; xi) se ordene que las condenas impuestas se actualicen y/o indexen de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor IPC; (xi) se ordene que todas las sumas de dinero como consecuencia de las condenas, sean incluidas en la liquidación judicial del contrato No 77 de septiembre 30 de 2002. (xii) Se dé cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A., ordenando que todas las sumas de dinero devenguen intereses moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria de la sentencia; xiii) se ordene el pago de costas, incluidas las agencias en derecho, a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y a la sociedad SUPERCENTER LTDA, a favor de los demandantes.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Como pretensión subsidiaria se solicita que en el evento de que no se ordene el pago de las mejoras existentes en el inmueble distinguido en la nomenclatura urbana con el número 71-61 de la carrera 24 de Bogotá, conforme a lo indicado en las pretensiones sexta y séptima, se disponga el desenglobe y posterior venta del bien donde se encuentran las mejoras de propiedad y posesión de la sociedad RODICARS LTDA, a favor de los demandantes

1.1 Fundamentos de hecho

Los hechos relevantes expuestos en la demanda son los siguientes:

La sociedad RODICARS LTDA ha ocupado a título de arrendamiento, por más de 30 años, el globo de terreno distinguido en la nomenclatura urbana con el número 71-61, de la carrera 24, de Bogotá, que hace parte de un terreno de mayor extensión. Inicialmente, el señor AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT ostentaba la calidad de arrendatario del inmueble, por contrato celebrado con la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y, posteriormente, sub arrendó una parte del terreno a la sociedad RODICARS LTDA, para que esta pudiera ocuparlo debió efectuar obras de adecuación para el desarrollo de la actividad propia de su objeto social, construcciones y mejoras que fueron declaradas mediante escritura pública No. 098 del 20 de enero de 1984 e inscritas en la matrícula inmobiliaria del inmueble No 500-378618 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.C.

El 4 de marzo de 1977, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA vendió dicho terreno al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR, mediante escritura pública No. 046 de la Notaría 17 de Bogotá, pero no realizó la entrega del inmueble, dado que el comprador no cumplió con el último pago del precio pactado en la compraventa. Por tanto, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA continuó arrendando el inmueble.

El señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR vendió el terreno a la sociedad SUPER BUSINESS COMMERCE CENTER LTDA "SUPERCENTER LTDA", mediante escritura pública No. 1088 del 30 de marzo de 1992 de la Notaria 38 de Bogotá, debidamente inscrita en el folio de matrícula 50C-37861 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.C.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

El 5 de marzo de 1998, cuando finalizó el contrato que celebró con el señor AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA procedió a suscribir el contrato de arrendamiento No.005 con la sociedad RODICARS LTDA.

En la cláusula octava de este contrato se acordó que las mejoras efectuadas en el terreno por los arrendatarios serían de su propiedad, y en el párrafo único de la cláusula décimo novena se estipuló que, en caso de perturbaciones, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA se obligaba a salir a la defensa judicial corriendo por su cuenta el nombramiento de los profesionales del derecho.

RODICARS LTDA ha tenido que afrontar múltiples demandas, dado que la Sociedad "SUPERCENTER LTDA" ha procurado judicialmente la entrega del bien, porque la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA no la materializó a favor del señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR. Adicionalmente, el IDU instauró un proceso coactivo que comprometió todo el terreno que no se encontraba desenglobado y se nombró un secuestre; por tanto, la parte demandante, junto a los demás arrendatarios, asumió el pago de la obligación de valorización por un monto de \$3'200.000 y el pago de honorarios al profesional encargado de ejecutar el secuestro del predio, en aras de evitar dicha acción judicial, sin que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA acudiera a la defensa judicial de RODICARS LTDA., y tampoco asumió los pagos de valorización ante el IDU, ni el reembolso de los gastos precitados a la parte demandante.

En el Juzgado Octavo Civil Municipal de Bogotá cursa una demanda de restitución del inmueble arrendado, instaurada por el secuestre, en contra de RODICARS LTDA. Adicionalmente, señala que los señores CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y "SUPERCENTER LTDA" instauraron una demanda de entrega del tradente al adquirente contra la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró la caducidad de la acción, pero en segunda instancia, el Consejo de Estado, la revocó, con sentencia de fecha 28 de junio de 2006, y ordenó la entrega real y material del inmueble a sus adquirentes, situación que no le fue notificada por la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA a la parte demandante.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Por terminación del vínculo contractual suscrito en el año de 1998, el día 30 de septiembre de 2002, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y RODICARS LTDA suscribieron el contrato de arrendamiento No. 77, por cinco (5) años, en el cual se señaló que las mejoras pertenecían a los arrendatarios.

La BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA solicitó a RODICARS LTDA la entrega del local, mediante los oficios del 20 de noviembre de 2006, 6 de febrero de 2007 y 30 de mayo de 2007, con fundamento en la sentencia del Consejo de Estado¹.

La parte demandante señala que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA no ostentaba la calidad de poseedora del terreno arrendado, sino que se trataba de una vendedora incumplida, ocasionándole perjuicios a los demandantes quienes habían permanecido por más de 30 años continuos y construyeron por su cuenta las mejoras.

El 21 de febrero de 2007, RODICARS LTDA elevó derecho de petición a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA para que ésta reconociera el pago de las mejoras existentes en el inmueble, le reembolsará los dineros del pago de honorarios de los abogados que ejercieron la defensa de la empresa y del inmueble en los procesos judiciales, pagara la suma cancelada por impuestos de valorización al IDU, se reconociera la indemnización del "good will" adquirido por el inmueble durante los años que RODICARS LTDA estuvo en el sector y las pérdidas futuras de la empresa. Frente a esta reclamación la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA emitió respuesta negativa, que se reiteró posteriormente aduciendo que la información solicitada no tenía los soportes ni autorización de la entidad.

La parte demandante puso en conocimiento a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA la denuncia penal que cursa en la Fiscalía Doscientos Seccional contra el señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN, por el presunto delito de fraude a resolución judicial. Se señala que este proceso se suscitó por cuanto al momento de encontrarse embargado el inmueble, la parte demandante continuó cancelando los arriendos del predio a favor de la

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de junio de 2006. Rad. 2500023260001998131201 Exp.19482.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y no al secuestre que se le designó al inmueble, que representaba los intereses de SUPERCENTER LTDA.

Se señala que SUPERCENTER LTDA, desconociendo las mejoras que hay en el inmueble, cedió áreas a favor del Distrito Capital, en la escritura pública No. 6096 del 18 de octubre de 2005, de la Notaría 37 de Bogotá. En tal sentido, SUPERCENTER LTDA faltó a la verdad al consignar en dicho instrumento declaraciones contrarias a la realidad como decir que construyó en el inmueble un conjunto residencial, locales comerciales y parqueaderos, cuando lo único que allí hay son talleres automotrices que datan de más de 30 años de antigüedad.

La parte demandante manifiesta que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA obró de mala fe al no informar sobre el estado litigioso del bien, el proceso y los derechos de SUPERCENTER LTDA. Asimismo, considera que, ante la necesidad de la entidad pública de entregar el globo de terreno, se debe efectuar el reconocimiento y pago de las mejoras de propiedad y posesión de RODICARS LTDA, toda vez que las mejoras se adelantaron “a ciencia y paciencia” de los dueños del terreno.

1.2 Fundamentos de derecho

El accionante invocó como fundamento de sus pretensiones, los siguientes:

- Las normas que rigen los contratos de arrendamiento de los inmuebles suscritos por las entidades públicas -artículo 13 de la Ley 80 de 1993-, que se remite al derecho civil y comercial, para que se tenga en cuenta lo previsto en el artículo 518 del Código de Comercio, frente a la renovación del contrato.
- Los principios de la contratación estatal -artículo 23, 25, 26, 28 de la Ley 80 de 1993-, relativos a la transparencia, responsabilidad, economía, interpretación de las reglas contractuales conforme a los principios de buena fe e igualdad.
- El marco normativo del contenido de los contratos estatales que se definen y regulan por las disposiciones civiles y comerciales, conforme al artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el régimen de posesión y mejoras previsto en los artículos



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

762 y siguientes del Código Civil, la aplicación del artículo 518 del Código de Comercio y el artículo 1546 del Código Civil.

2. Actuaciones procesales en primera instancia

La demanda se admitió mediante auto del 4 de octubre de 2007 (fl. 29, c1), decisión en la que también se negó la solicitud de suspensión provisional de la entrega del inmueble al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y a la sociedad SUPERCENTER LTDA. La parte demandante solicitó reconocimiento del derecho de retención (fis 36 c.1) y por auto del 22 de noviembre de 2007, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera Subsección "A" negó la solicitud de inscripción de demanda y no concedió el derecho de retención (fis 39-40 c. 1).

El 26 de febrero de 2008, la parte demandante presentó aclaración y corrección de la demanda, por cuanto el 3 de diciembre de 2007, se surtió la diligencia de lanzamiento del inmueble practicada por el Juzgado Dieciséis Civil Municipal de Bogotá. En dicha diligencia, los demandantes estuvieron en el inmueble hasta el 15 de diciembre de 2007, retiraron equipos, herramientas y demás elementos de su propiedad, pero no las construcciones efectuadas en el globo de terreno. Adicionalmente, se presentó al despacho original del avalúo practicado a las mejoras por parte de la Sociedad Colombiana de Avaluadores (fis 50-51, c. 1). Por auto del 15 de mayo de 2008 se admitió la aclaración o corrección de la demanda y se ordenó su notificación a la parte demandada (fis 164-165 c 1).

2.1. Contestación de la demanda por la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA

El 4 de agosto de 2008, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA contestó la demanda (fls, 190-200) y se opuso a las pretensiones, con fundamento en que no existían razones de hecho ni de derecho que la hiciera responsable de perjuicios alegados por la parte demandante. Propuso las excepciones de inexistencia de la obligación reclamada, caducidad y falta de legitimación en la causa por pasiva.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Manifestó que no violó las normas del proceso de contratación y no debe pagar sumas por perjuicios o mejoras, dado que se trata de un hecho que le es ajeno a su voluntad, porque fue vencida en el proceso de entrega del tradente al adquirente. Además, indicó que al suscribir el contrato de arrendamiento el día 5 de marzo de 1998, ya existían las mejoras construidas para desarrollar la actividad comercial de RODICARS LTDA las que fueron declaradas mediante escritura pública No 384 del 3 de febrero de 1984 de la Notaría 29 de Bogotá D.C., e inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá. Para esa fecha RODICARS LTDA era subarrendatario del señor AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT, quien a su vez era arrendatario de la Beneficencia de Cundinamarca, a quien se prohibió el subarriendo y las mejoras sin consentimiento escrito de la entidad, pactando que las que se realizarán quedarían de su propiedad o podrían ser objeto de retiro.

Se afirmó que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, en ningún momento, incumplió el contrato de arrendamiento suscrito en el año 2002, ya que éste venció el 30 de septiembre de 2007, por tanto, no se dio por terminado el contrato y se dio cumplimiento a un fallo judicial de entrega del predio, el cual se materializó en diciembre de 2007, previos requerimientos efectuados en tres oportunidades. Además, se indicó que, al momento de suscribir el contrato de arrendamiento del 5 de marzo de 1998, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA no estaba enterada de la demanda, ya que la notificación de la misma se surtió el 26 de noviembre de ese mismo año.

2.2. Contestación de la demanda por el señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y SUPERCENTER LTDA

El 22 de julio de 2008, el señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y la sociedad SUPER BUSINESS COMMERCE CENTER LTDA "SUPERCENTER LTDA", contestaron la demanda (fl, 183 - 187, c. 1); se pronunciaron sobre los hechos; se destacó que la anotación de las mejoras en la Oficina de Instrumentos Públicos fue anulada por el mismo registrador y que los demandantes no pueden pretender una permanencia vitalicia en el inmueble, por tratarse de un contrato de arrendamiento. Adicionalmente, propuso las excepciones de: inexistencia de derecho para pedir, inepta demanda, falta de legitimación en la causa por pasiva, la consagrada en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, temeridad y mala fe, y las demás que se



encuentren probadas. Igualmente, propuso como excepción previa la cosa juzgada (fl. 1, c. 3).

2.3. Otras actuaciones

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante autos del 6 de noviembre 2008, decretó las pruebas del proceso (s. 245-246), y del 29 de septiembre de 2011, dio traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar los alegatos de conclusión y rendir concepto (f. 33, c. 11)

3. Alegatos de conclusión

El 29 de octubre de 2011, la parte demandante presentó los alegatos de conclusión (fls. 728 – 742, c. 2), en los que reiteró los argumentos expuestos en la demanda; destacó que los contratos de arrendamiento No. 005 de marzo 5 de 1998 y el No. 77 del 30 de septiembre de 2002 reconocen la propiedad de las mejoras y que las mismas quedaron en pie y se entregaron con las llaves del inmueble a la abogada del señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y a la sociedad "SUPERCENTER LTDA", en diligencia practicada por el Juzgado 16 Civil Municipal de Bogotá, el 3 de diciembre de 2007.

El día 19 de octubre de 2011, SUPERCENTER LTDA alegó de conclusión (fls 75-86 c.11); reiteró los argumentos de la contestación de la demanda, especialmente, que sus representados no tienen relación contractual con el actor; que existe cosa juzgada frente a la diligencia de entrega, en la que, finalmente, se hizo entrega voluntaria del predio y se pidió un término de quince días para el retiro de las mejoras; además, la parte demandante conocía la litis entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y el señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR, por cuanto ésta se encontraba registrada en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble. Conforme a lo anterior, solicitó que se absolviera a los demandados de cualquier responsabilidad.

El 18 de octubre de 2011, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA presentó alegatos de conclusión (fls 87-93 c.11). La entidad reiteró los argumentos de la contestación de la demanda, especialmente: i) quedó probado que no incumplieron el contrato de arrendamiento suscrito con el Representante Legal de RODICARS LTDA; ii) las mejoras estaban construidas previamente al



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

contrato suscrito en el año 1998, razón por la cual se dejó claridad sobre el objeto del contrato de arrendamiento sobre un globo de terreno de mayor extensión, y iii) al momento de la diligencia de entrega las mejoras fueron retiradas.

El Ministerio Público guardó silencio (fl. 94, c.11).

4. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión profirió la Sentencia del día 25 de mayo de 2012, mediante la cual declaró la falta de legitimación en la causa por activa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN y negó las pretensiones de la demanda (fls. 117-130 c. 13).

Al fijar el problema jurídico, estableció que consistía en determinar si era procedente declarar el incumplimiento del contrato de arrendamiento No. 77 del 30 de septiembre de 2002, suscrito entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA Y RODICARS LTDA cuyo objeto fue el arrendamiento del lote de terreno ubicado en la carrera 24 No.71-61 de Bogotá D.C, por no haberse reconocido (i) el pago de las mejoras existentes en el inmueble al momento de la entrega, (ii) los honorarios a los abogados que ejercieron la defensa de RODICARS LTDA en los procesos judiciales de entrega del tradente al adquirente, según lo establecido en el parágrafo único de la cláusula décimo novena del contrato de arrendamiento No 005 de 1998, (iii) la suma cancelada por impuesto de valorización al IDU, (iv) y finalmente la indemnización correspondiente al reconocimiento del “good will” adquirido durante el tiempo que el actor estuvo en el sector, así como las pérdidas futuras de la empresa, (vi) y si, como consecuencia, debía ordenarse a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y por fuero de atracción al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y a la sociedad "SUPERCENTER LTDA" indemnizar a la parte demandante los conceptos antes descritos.

El *a quo*, luego de determinar su competencia, analizó la caducidad del medio de control y consideró que no se configuró, dado que lo pretendido es la declaratoria del incumplimiento del contrato de arrendamiento No. 77 del 30 de



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

septiembre de 2002, el cual no había terminado al momento de presentar la demanda.

Posteriormente, señaló los hechos probados, dándole valor probatorio a las pruebas allegadas y practicadas en el proceso, pero no a las obrantes en el cuaderno No 2 a folios 4 a 316 y cuaderno No 4, por no satisfacer los requisitos consagrados en la ley, al ser allegados en fotocopia simple y carecer de autenticidad, al tenor de los artículos 252 y 254 del CPC., las cuales enlistó detalladamente.

Determinó que el señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN carecía de legitimación en la causa frente a la pretensión de incumplimiento del contrato, porque actuó en el contrato de arrendamiento No. 77 del 30 de septiembre de 2002 y en su aclaración No. 1, únicamente en calidad de gerente y/o representante legal de RODICARS LTAD, no a título personal, y, frente a las demás pretensiones, porque no acreditó probatoriamente dicha legitimación.

Frente a las mejoras reclamadas, concluyó que no existía incumplimiento de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, porque conforme a las cláusulas octava y décima primera, no probó el trámite de las autorizaciones previas, junto a su aprobación y aceptación por la entidad, con las respectivas licencias de construcción. Agregó que, si bien se demostró la ejecución de arreglos locativos, en dos contratos de arrendamiento, esto no implica que se debiera reconocer indemnización al momento de terminar el respectivo contrato. Igualmente, señaló que tampoco acreditó anotación en la matrícula inmobiliaria como mejoras hechas al predio, previa autorización de la autoridad administrativa.

El *a quo* encontró que no existía obligación de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA para salir a la defensa del predio, puesto que fue una cláusula no estipulada en el contrato de arrendamiento No. 77 del 30 de septiembre de 2002. Aunque se incluyó en contratos previos, no puede inferirse que la obligación se trasladó de un contrato a otro, máxime que el negocio anterior - arrendamiento No. 005 de 1998- ya había expirado, y al momento de suscribirse, la entidad no tenía conocimiento de la demanda de entrega del inmueble del tradente al adquirente, ya que fue notificada el 26 de noviembre ese año.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Sobre las obligaciones asociadas al pago de impuesto de valorización al IDU, consideró que el contrato de arrendamiento no contiene ninguna estipulación al respecto y, adicionalmente, que aun cuando obra soporte del pago del mismo en fotocopia auténtica, se desconoce quién fue la persona o entidad que hizo dicho pago, sin que se pueda inferir que lo hizo el demandante.

El *a quo* encontró que las partes pactaron en la cláusula décimo quinta del contrato No 77 del 2002 las condiciones para la restitución del inmueble, en las cuales se determinó su procedencia, una vez terminara por cualquier causa, como la renuncia al desahucio, requerimiento de cualquier naturaleza y derecho de retención, y que la entrega del predio se materializó tres meses después del vencimiento del contrato, que fue el 30 de septiembre de 2007, pasando por alto las comunicaciones de entrega del bien.

Conforme a lo anterior, el *a quo* concluyó que no existió incumplimiento del contrato y, por tanto, tampoco del deber de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA de indemnizar valor alguno por concepto de “good will”, por la permanencia “durante 30 años”. Adicionalmente, existió una cesión inicial a favor de RODICARS LTDA, sin consentimiento escrito del arrendador. Al determinarse que no existió incumplimiento del contrato, se negó la pretensión subsidiaria.

En consecuencia, negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas, por no existir temeridad manifiesta de la parte vencida.

5. Recurso de apelación

El 15 de agosto de 2012, la parte actora interpuso el recurso de apelación en contra de la anterior decisión (fls 133 a 160); solicitó que ésta fuera revocada y que, en su lugar, se concedieran las pretensiones de la demanda. Argumentó:

- Sí existe legitimidad en la causa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN, porque fue quien firmó el contrato aclaratorio No. 1 en su doble condición de persona natural y gerente - representante legal de RODICARS LTDA.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

- Sobre la negativa a reconocer pago de instalaciones y mejoras, cuestionó que el *a quo* asuma la propiedad de las instalaciones y mejoras de los arrendatarios, de conformidad con el contrato de arrendamiento No. 005 del 5 de marzo de 1998, pero disponga que no existió autorización para ejecutarlas y, en consecuencia, niegue la indemnización correspondiente, como sucede en materia civil cuando sobre un predio un tercero ejecuta construcciones en suelo ajeno.
- El apelante diferencia las instalaciones de las mejoras, para indicar que estas últimas incrementan el valor del predio, pues lo arrendado era solo el globo del inmueble sin construcciones; por lo tanto, argumentó que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA tenía que resolver lo atinente a dicha propiedad al momento de entregar el inmueble al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y a la sociedad SUPERCENTER. Igualmente, afirma que el efecto del reconocimiento contractual de la propiedad de dichas instalaciones es que se resuelva su propiedad al momento de cumplir con el contrato de venta del inmueble.
- El apelante señaló que la sentencia omitió pronunciarse sobre varios aspectos, como: i) sobre aquello que en efecto se arrendó, ii) la figura de las mejoras que establece el Código Civil; iii) las condiciones que rodean el contrato de arrendamiento *sui generis*, en el que se reconoció la propiedad sobre las construcciones allí existente y sin profundizar en los perjuicios por no pagar las mejoras conforme al artículo 522 del Código de Comercio, como lo disponen la normatividad y los principios de la contratación estatal. Frente a estos aspectos, señala que las instalaciones y mejoras existían antes del contrato y, por ende, se reconoce su propiedad sobre las mismas.
- Afirmó que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA conocía, desde el 26 de noviembre de 1998, la demanda del tradente al adquirente sobre el inmueble, información que mantuvo oculta a los arrendatarios al momento de suscribir el contrato No. 77 del 2002.
- Sobre el pago del impuesto de valorización al IDU, manifestó que si bien es cierto que el contrato de arrendamiento nada dispuso sobre los mismos, los demandantes tuvieron que pagar la obligación para evitar que continuara la demanda coactiva que procuraba embargar el



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

inmueble de mayor extensión. Además, argumentó que la entidad, en la contestación de la demanda, se pronunció indicando que se trata de un hecho cierto, y que la prueba del pago es la anotación No. 25 de la matrícula inmobiliaria No. 50C – 378618, en la que se evidencia cancelación de la proceso coactivo iniciado por el IDU.

- Señaló que el día 3 de diciembre de 2007, con ocasión de la diligencia de lanzamiento, se entregó el inmueble, junto con las llaves. Al respecto, cuestionó que los oficios allegados por la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA solicitaban la entrega del local dado en arrendamiento cuando lo arrendado fue el suelo o globo del terreno. En tal sentido, la parte actora solicitó mediante derechos de petición aclaración de lo que se arrendó y el pago de las construcciones, razón por la que pide dar valor probatorio a las pruebas contenidas en los numerales 14, 16, 17, 19, 24, 26 y 28 del aparte de pruebas.
- Manifestó el apelante que se acreditó el incumplimiento del contrato frente al pago de las mejoras, las cuales no requerían autorización previa por parte de la entidad porque ya habían sido reconocidas dentro del contrato de arrendamiento, razón por la cual ese acuerdo es ley para las partes. Estas construcciones no fueron ocultas, siempre estuvieron a la vista del público y de la entidad arrendadora.
- Atacó la sentencia de primera instancia en cuanto argumentó que por haberse hecho la cesión del contrato a RODICARS LTDA, sin autorización del arrendador, el daño no era imputable a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA. Afirmó que a pesar de que no se pueda reconocer que la empresa lleva treinta años en el mercado sino el tiempo de duración de los contratos suscritos directamente con dicha entidad, equivalentes a nueve años, ocho meses y veintiocho días, tendría lugar el reconocimiento del “good will” por ese corto lapso. También aduce que para el caso concreto no se reconoció la indemnización que consagra el artículo 522 del Código de Comercio y que en este caso operaba el derecho a la renovación del contrato por perdurar más de dos años consecutivos, según el artículo 518 del Código de Comercio.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

- Reconoció que varios de los documentos allegados son copias, las cuales se tuvieron en cuenta por la entidad demandada al momento de contestar y aceptar los hechos, razón por la que pide que se tenga en cuenta y no se desconozca esa aceptación.
- Advirtió que la vinculación por fuero de atracción del señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y de SUPERCENTER LTDA debe efectuarse no solo por ser las personas que adquirieron el lote de terreno de mayor extensión, sino porque se quedaron con las construcciones que luego ordenaron demoler.
- También argumentó que la sentencia incurrió en varios errores y omisiones referidos a las pruebas como: la aceptación de la BENEFICIENCIA DE CUNDINAMARCA de la calidad de poseedora al momento de arrendar el inmueble; no se pronunció sobre normas violadas y concepto de violación; sobre el Oficio 112 del 17 de octubre de 2006 en el que indica que la entidad estaba estudiando las acciones legales para defender su derecho respecto al predio; omisión sobre el valor probatorio de los efectos de la confesión del señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y de SUPERCENTER LTDA, por inasistencia a interrogatorio de parte, razón por la cual se declaran confesos de las pregunta del cuestionario que se iba a formular; omisión sobre el valor probatorio del testimonio de los señores ALIRYS MORENO GUERRERO y CERVELÓN FLAUTERO TORRES, fotografías, videos y avalúos, y copia auténtica de la diligencia de lanzamiento practicada sobre el inmueble y sus construcciones.

Finalmente, en la apelación se aporta y pide el decreto de varias pruebas.

6. Trámite en segunda instancia

El *a quo* mediante autos del 12 de octubre de 2012, concedió el recurso de apelación (fl. 164, c. 13), y del 2 de noviembre de 2012, corrigió la fecha de su presentación y dispuso el cumplimiento de la decisión que lo concedió (fl. 168, c. 13) A través de proveído del 20 de febrero siguiente, esta Corporación lo admitió (fl. 172, c. 13). La parte demandante mediante memorial del 06 de marzo de 2013 presentó solicitud probatoria (fls. 173 -185, c. 13), que se decidió mediante auto del 13 de septiembre de 2023 (fl. 189, c. 13). El 24 de enero de



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

2014 se dio traslado de las pruebas (fl. 349, c. 13) y las partes recorrieron traslado (fls. 352 y 376, c. 13).

Esta Corporación mediante auto del 20 de junio de 2014 corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fl. 399, c. 13). La parte demandante interpuso recurso de reposición contra esta decisión (fls.401, c. 13), el cual se resolvió mediante auto del 22 de mayo de 2015 (fls. 419, c.13), que repone y ordena emplazar a los herederos indeterminados del señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ y notificar al heredero MATEO GONZÁLEZ. Tras el emplazamiento no se presentaron herederos (fl. 432, C. 13) y surtida la diligencia de notificación personal al señor MATEO GONZÁLEZ, el demandado guardó silencio (fl. 437-438).

Mediante auto del 4 de febrero de 2016 se designó curador *ad litem* a los herederos indeterminados del señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ, estableciéndose un listado y tomando posesión el primero que acepte (fl. 441, c. 13), y se procedió el día 3 de marzo de 2016 a notificar personalmente al curador LUIS JAIME CUARTAS MURILLO (fl. 446, c. 13).

La Corporación mediante auto del 19 de agosto de 2016 (fl. 453, c. 13) corrió traslado para las alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiera su concepto. Las partes allegaron los alegatos de conclusión: el actor los presentó el 19 de septiembre siguiente (fls. 454 – 475, c.13)², la parte demandada Beneficencia de Cundinamarca, el 20 de septiembre de 2016 (fls. 476 – 480, c. 13)³ y el apoderado de Carlos Fidolo González y Supercenter Ltda, el día 20 de

² La parte demandante en los alegatos reitera los argumentos de la apelación, especialmente, el conocimiento de la Beneficencia de Cundinamarca de la demanda de entrega del bien; la existencia de las mejoras conforme a la diligencia de lanzamiento y entrega del bien practicada por el juzgado 16 Civil Municipal de Bogotá. Asimismo, se pronuncia sobre las pruebas decretadas en segunda instancia para reafirmar los argumentos de la apelación, solicitar que se revoque la sentencia de primera instancia y se concedan las pretensiones de la demanda.

³ La parte demandada, BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, en los alegatos se reitera sobre los argumentos de los alegatos de primera instancia y las consideraciones tenidas en cuenta en la sentencia de primera instancia. Especialmente, destaca que no hay incumplimiento del contrato, que el demandante conocía y consintió la calidad de poseedora de la BENEFICENCIA al momento de suscribir los contratos de arrendamiento y que también conocía la existencia de la demanda de entrega del inmueble. Señala que las mejoras referenciadas se construyeron fuera de los contratos, en forma previa y en vigencia de un anterior contrato de arrendamiento suscrito con el señor AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT, a quien le fueron prohibidas las mejoras. En esa medida, el arrendamiento fue sobre el terreno sin las mejoras y señala que las mejoras fueron retiradas por el demandante, sin que se le hubiera ocasionado perjuicio alguno.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

septiembre del mismo año (fls. 481 - 485)⁴. El Ministerio Público guardó silencio (fl. 486, c.13).

CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia

La demanda se instauró ante esta jurisdicción en el año 2007, por tanto, se rige por lo prescrito en el Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, -en adelante C.C.A.-, por cuanto la Ley 1437 de 2011, según su artículo 308, entró a regir el 2 de julio de 2012. Esta disposición en su inciso tercero dispuso: *“Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”*.

El artículo 82 del C.C.A., modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, estableció que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzgaría las controversias y los litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas. La demanda se dirige contra la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA⁵, lo cual conduce a que la jurisdicción competente para resolver este litigio sea la Contencioso Administrativa, sin perjuicio de que en virtud del fuero de atracción también lo sea para decidir lo relacionado por los hechos endilgados a las personas de derecho privado, CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y de SUPERCENTER LTDA, con las precisiones que enseguida se abordarán. La primera instancia asumió en forma pacífica la jurisdicción frente a estos particulares como un tema asociado a la legitimación en la causa por el fuero de atracción, sin embargo, por tratarse de la ampliación de la jurisdicción se analizará en el marco de este presupuesto procesal.

El Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los

Igualmente, señala que los dictámenes presentados para acreditar mejoras y good will fueron objetados por error grave.

⁴ Estas partes en los alegatos solicitan que se confirme la sentencia. Señalan que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, que es discutible el denominado fuero de atracción, que el bien lo obtuvieron por las acciones judiciales para la entrega del bien adquirido y que se le dio oportunidad al arrendatario para retirar las mejoras, por lo que no se pudo inferir un daño al demandante. A eso se suma que la litis sobre el inmueble se registró en el folio de matrícula inmobiliaria y que no se acredita el incumplimiento del contrato que se endilga a la Beneficencia de Cundinamarca frente al contrato de arrendamiento No. 77 de 2002.

⁵ Establecimiento público del Departamento de Cundinamarca.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, en los términos del artículo 129 del C.C.A. También le asiste competencia a esta Corporación para conocer del presente asunto, en segunda instancia, en atención a su cuantía, en los términos del artículo 129 en concordancia con el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo⁶.

1.1. Fuero de atracción

El fuero de atracción es un fenómeno procesal desarrollado jurisprudencialmente a partir del factor de conexión de la competencia, el criterio de especialidad y los principios de economía, eficiencia, eficacia, seguridad jurídica y el acceso efectivo a la administración de justicia, en la medida que extiende la jurisdicción del juez administrativo a personas de derecho privado, en los casos en que estas son demandadas de forma concomitante con sujetos de derecho público⁷.

Este fuero tiene como criterio orientador para su aplicación que el daño por el cual se pretenda reparación sea el mismo y se atribuya su responsabilidad y pretensiones tanto a los sujetos de derecho privado como a las entidades estatales, frente a las cuales debe existir una mínima y fundada probabilidad de condena.

Esta figura surgió jurisprudencialmente y la Ley 1437 de 2011 la desarrolla legalmente en artículos 140 y 165. Sin embargo, en la medida que este proceso se somete a las reglas del Decreto 01 de 1984, es bajo esta normativa que se tendrá en cuenta el desarrollo del fuero de atracción. Así, el Consejo de Estado ha establecido que su aplicación debe ser excepcional en atención a la garantía del juez natural, máxime que cada jurisdicción tiene acciones y procesos propios que atienden a la naturaleza sustancial de los asuntos a su cargo.

Por lo anterior, se requiere que se cumpla una serie de presupuestos o requisitos para su procedencia como que los hechos en los que se sustente la

⁶ En el año 2007 el salario mínimo correspondía a \$433.700 y la suma de la mayor pretensión al momento de presentación de la demanda asciende a \$1.701.200.000, equivalentes a 3922,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes de 2007.

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 18 de marzo de 2022, Exp. 58316, C.P. Marta Nubia Velásquez; Sentencia del 20 de noviembre de 2020, Exp. 50433, C.P. José Roberto SÁCHICA.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

imputación de responsabilidad en contra de la entidad y el particular sean los mismos⁸ y que tengan la misma fuente, esto implica que los dos sujetos, con su conducta, hayan contribuido eventualmente a generar el daño y, por ende, exista una probabilidad de condena como responsables de los perjuicios causados.

Adicionalmente, esta Subsección en sentencia del 13 de agosto de 2021 (Exp. 60.078)⁹ ha exigido que las pretensiones sean de la misma naturaleza para indicar que no se configura el fuero de atracción cuando al Estado y al particular demandado se le imputan pretensiones de distinta naturaleza, extracontractual a las entidades y contractual al privado, aún cuando con posterioridad a abierto esa posibilidad. Esa exigencia se sustentó en la idea de que la diferencia en la imputación de responsabilidad desvirtúa que se trate de los mismos hechos¹⁰.

Este razonamiento parte de la referencia reiterada a un pronunciamiento de esta Subsección, sentencia del 1 de julio de 2020 (Exp. 52337)¹¹, que recoge la línea jurisprudencial del fuero de atracción y la interpretación de la exigencia de los mismos hechos como presupuesto para su aplicación, en la cual se ha entendido como materialización de las figuras de un litisconsorcio necesario por pasiva o con-causalidad, como manera de restringir que la determinación de la jurisdicción quede al capricho de los actores.

⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 1° de junio de 2020, expediente 25000-23-26-000-2010-00966-01(52337).

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2021, Exp. 60.078. C.P. Marta Nubia Velásquez Sentencia del 20 de noviembre de 2020. Exp.50.433. C.P. José Roberto Sáchica

¹⁰ Este caso corresponde a un proceso de Reparación directa donde la sociedad Agrofuturo Inversiones S.A.S. demandó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y a Agropecuaria de Comercio Ltda., porque, en su criterio, tales entidades le otorgaron registro a una semilla contaminada de arroz y, luego, no ejercieron las acciones necesarias para evitar que esta fuera comercializada, mientras que la sociedad demandada le vendió dicha semilla y le garantizó un rendimiento óptimo, el cual no se logró. Se concluyó que no existía fuero de atracción al endilgarse responsabilidad extracontractual a las entidades públicas derivadas de la alegada omisión de las autoridades que permitió, según los demandantes, la venta y comercialización de las semillas contaminada mientras se solicitó el incumplimiento contractual a la sociedad privadas. Así cita la Sentencia del 20 de noviembre de 2020, Exp. 50.433, que indicó “[d]e acuerdo con lo expuesto, en tanto que no se trata de los mismos hechos, no es posible mediante el fuero de atracción estudiar un asunto contractual entre particulares, en tanto la demanda se presentó junto con una presunta falla de la administración que es un asunto extracontractual”.

¹¹ Consejo de Estado. Subsección A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. El caso abordó una Acción de reparación directa en contra de una entidad privada y el SENA, donde apelando a la calidad de aprendiz del SENA que ostentó la víctima se pedía la responsabilidad a la empresa patrocinadora frente al accidente de trabajo que habría sufrido por el aprendiz. En el proceso se declaró la falta de jurisdicción tras analizar el fuero de atracción y determinar que el SENA “no tiene la condición material de entidad demandada, de ahí que no deba tramitarse ninguna actuación judicial en su contra.”



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

En relación con la con-causalidad reitera la posición consolidada de esta Corporación ante la no procedencia de la misma frente a las obligaciones de inspección y vigilancia especialmente en materia de salud cuando no existe una conducta relacionada en forma eficiente directa o indirectamente con los hechos de la demanda¹², por tanto, de existir un indicio de con-causalidad a nivel de posibilidad de atribuir el mismo daño aún indirectamente a la conducta concurrente del ente público y del particular, es posible acudir al fuero de atracción. En tal sentido, el Consejo de Estado recientemente ha reconocido la procedencia del fuero de atracción frente a pretensiones contractuales frente al Estado y extracontractuales frente a los particulares por presentarse hechos concatenados como causa del daño¹³.

Para el análisis de esta figura, se ha precisado que el juez determina la naturaleza y fuente de responsabilidad atribuida al sujeto, para evitar que exista una alteración temeraria de la misma. En todo caso, esta figura no conlleva la modificación de las reglas de responsabilidad, toda vez que a los particulares no les es aplicable las reglas para las entidades estatales sino las del derecho privado¹⁴. Por lo tanto, al margen de que el proceso se tramite ante el juez administrativo, la conducta de los sujetos de derecho privado será evaluada desde el ángulo de la normativa que les resulte aplicable, ya sea en materia contractual o extracontractual.

Esta jurisprudencia permite concluir que si bien el fuero de atracción como figura en sí misma excepcional conlleva generalmente supuestos de

¹² La sentencia cita al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Providencia del 19 de julio de 2006 (Exp. 30836), M.P. Mauricio Fajardo Gómez, donde se concluyó: “*Pero desde luego que para la estructuración del fuero de atracción no es suficiente con que en la demanda se haga una simple imputación de responsabilidad a una entidad pública para que la contienda se resuelva mediante al procedimiento contencioso administrativo, porque en cada caso el juez debe examinar que la **fuente del perjuicio esté relacionada en forma eficiente con las conductas** que son de conocimiento del juez especializado, para entonces sí dar aplicación a dicha figura, ello sin perjuicio de que en la sentencia se absuelva o se condene solamente al ente oficial. [...] Por ello, a diferencia de la presunta responsabilidad que pretende hacer ver el apoderado recurrente recae en el Ministerio de la Protección Social, lo que se observa es que dicha entidad no desplegó alguna conducta que esté relacionada en forma eficiente y ni siquiera indirecta con los hechos de la demanda, que den lugar a que por fuero de atracción esta Jurisdicción deba conocer del litigio planteado, hecho por el cual debe confirmarse el auto censurado*”

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 23 de septiembre de 2024. Exp.65268.

¹⁴ En el expediente 60.078, el fallo precisó: “Con todo, el fuero de atracción implica la modificación de la jurisdicción, pero no el régimen jurídico al amparo del cual se deben resolver las pretensiones formuladas en contra de los particulares, toda vez que, al margen de que el proceso lo conozca el juez de lo contencioso administrativo, a ellos no les resultan aplicables las reglas de la responsabilidad estatal, sino las del derecho privado, al punto de que les son aplicables los criterios establecidos por la Corte Suprema de Justicia.”



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

concausalidad o litisconsorcio necesario, no se restringe estrictamente a estos eventos ya que lo importante es que la responsabilidad endilgada se atribuya al mismo hecho, para lo cual también es importante determinar en cada caso si existe una conducta eficiente o directamente relacionada con los hechos de la demanda que justifique la aplicación del fuero de atracción.

Así, en el caso concreto se presentan esas condiciones excepcionales que permiten aplicar el fuero de atracción frente a los particulares, ya que se demandó a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA así como a CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ y SUPERCENTER LTDA., por estimar que su actuación está involucrada en la causación del daño base de reclamación. En efecto, la causa petendi se sustenta en hechos concatenados que coinciden al mismo tiempo -se hacen inescindibles- y conducen al mismo daño, la alegada pérdida de las mejoras que sufrió la parte demandante, atribuida a las conductas de restitución del inmueble en el contrato de arrendamiento que se materializó con la diligencia de entrega del bien a los particulares, como adquirentes del mismo (en la diligencia de lanzamiento), lo cual conllevó a la restitución del lote del terreno con las mejoras e instalaciones objeto de reclamación en este proceso.

En esta medida no se trata de extender la aplicación del fuero de atracción a cualquier tipo de pretensión extracontractual, máxime que bajo el Decreto 01 de 1984 aplicable a esta controversia no es posible la acumulación de pretensiones de diferentes acciones o medios de control; de lo que se trata, es de atender el fondo de las pretensiones contractuales de la demanda frente a un mismo daño alegado, el no pago de las mejoras que en atención a la restitución del inmueble entraron al patrimonio de los particulares, puesto que esta actuación o cumplimiento de la obligación contractual del arrendamiento en el *sub judice* implicó en el acto tanto la entrega del bien a la BENEFICENCIA como a los particulares. Por tanto, solo en caso del incumplimiento contractual de la BENEFICENCIA deberá determinarse de fondo si le asiste algún tipo de responsabilidad o afectación a estos particulares con el pronunciamiento frente al petitum resarcitorio de pago de las mejoras o, en forma subsidiaria, las pretensiones de desenglobe y venta del inmueble cuya titularidad recae sobre los particulares demandados en este proceso.

En efecto, en el caso concreto, el daño alegado es la pérdida de las mejoras derivadas de la falta del reconocimiento económico y pago de las mismas por



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

parte de la BENEFICENCIA conforme a la cláusula octava del Contrato No. 77 de 2002 suscrito entre el demandante y la entidad pública. Daño que se alega materializado con la restitución del bien objeto de arrendamiento, al perder los demandantes tanto la posesión como la propiedad de las mejoras sin el pago correspondiente, pérdida que se materializó según los hechos y pretensiones de la demanda con la restitución del inmueble que fue recibido por la BENEFICENCIA y los particulares que compraron el bien a esta entidad pública, señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y la sociedad SUPERCENTER LTDA.

De conformidad con el acervo probatorio es claro que el señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y la sociedad SUPER BUSINESS COMMERCE CENTER LTDA "SUPERCENTER LTDA" adquirieron la propiedad del inmueble objeto del contrato de arrendamiento No. 77 de 2002, según certificado de tradición y libertad del folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-378618, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá (fls. 46 -49, c.2) y fueron las personas que recibieron el inmueble tras la restitución derivada del contrato de arrendamiento, exigiendo y recibiendo las mejoras e instalaciones objeto de la controversia.

En efecto, con el fuero de atracción se pretende que exista un solo juez para juzgar un mismo daño, así como evitar decisiones contradictorias, eventuales indemnizaciones múltiples o decisiones nugatorias del acceso efectivo a la Administración de justicia. En efecto, esta figura garantiza tanto el principio de economía procesal, por cuanto ahorra al demandante y a la Rama Judicial un doble proceso para pretender la misma reparación ante dos jurisdicciones como la protección del patrimonio público y evita un enriquecimiento sin causa, el cual podría producirse en el evento de que el afectado obtenga sentencia que en ambas jurisdicciones ordene la indemnización de los perjuicios que sufrió.

En el caso concreto, el fuero de atracción es importante porque se alega un beneficio para los particulares con ocasión del incumplimiento de una cláusula prevista en el contrato de arrendamiento objeto de esta demanda. Por tanto, al resolver de fondo esta controversia, y establecerse alguna condena contra la entidad pública, tendrá que determinarse si existe responsabilidad conjunta o solidaria con estos particulares. Además, en caso de existir alguna condena en contra de la entidad pública, se quiere evitar que luego los particulares puedan



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

acudir ante la jurisdicción ordinaria a solicitar la responsabilidad por el mismo daño.

Por lo anterior, es procedente el conocimiento de esta controversia frente a CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ y SUPERCENTER LTDA., por fuero de atracción, máxime que en esta medida se garantiza la finalidad y principios procesales que le dan sustento como la economía, eficiencia, eficacia, seguridad jurídica y el acceso efectivo a la administración de justicia.

2. Caducidad de la acción contractual

El numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, establece que la acción de controversias contractuales caducará, tratándose de contratos sometidos a liquidación, en el término de dos años, contados a partir del vencimiento del plazo establecido contractual o legalmente para liquidar el contrato.

En la presente controversia contractual se pretende la declaratoria de incumplimiento del contrato de arrendamiento No. 77 del 30 de septiembre de 2002, suscrito entre la parte demandante y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, esto es, un contrato de tracto sucesivo y, por tanto, sometido a liquidación en los términos de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, el mismo debía ser liquidado de común acuerdo entre las partes, dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación y, si ello no era posible, de manera unilateral por la entidad, lo cual debía llevarse a cabo dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación bilateral.

El contrato estableció un plazo de 5 años, contados desde el 30 de septiembre de 2002 hasta el día 30 de septiembre de 2007. Además, la entrega del inmueble se materializó el 3 de diciembre de 2007 en diligencia programada por el Juzgado Dieciséis Civil Municipal de Bogotá.

La demanda se presentó el día 10 de septiembre de 2007, razón por la que no se había terminado el contrato de arrendamiento y no había empezado a correr el término para su liquidación. Además, para esta fecha no era obligatorio agotar el requisito de conciliación extrajudicial, por tratarse de una demanda previa a la expedición de la Ley 1285 de 2009. Por tanto, la acción se presentó



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

dentro de la oportunidad legal, sin que se haya configurado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

3. Objeto de la apelación y problema jurídico

El problema jurídico que se debate en la apelación consiste en determinar si se realizó una indebida valoración de la legitimación en la causa por activa del demandante JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN; y, determinar si la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA incumplió el contrato No. 77 de 2002 frente a los cargos señalados en la apelación por la presunta procedencia del derecho de permanencia sobre el inmueble, el pago de mejoras reconocidas como de su propiedad, entre otras obligaciones contractuales que se afirman son incumplidas por la entidad pública demandada. En caso afirmativo, si procede el reconocimiento de perjuicios o indemnizaciones a su cargo y/o frente al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y la sociedad SUPERCENTER LTDA.

Adicionalmente, como la sentencia recurrida no se pronunció sobre la pretensión de liquidación judicial del contrato, corresponde a esta instancia emitir un pronunciamiento de fondo según el artículo 311 del Código de Procedimiento Civil, que establece: *“El superior deberá complementar la sentencia del a quo cuando pronuncie la de segunda instancia, siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado o adherido a la apelación; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria”*.

Para resolver la cuestión, se abordará: i) la legitimación en la causa por activa y pasiva; ii) el contrato de arrendamiento y su régimen jurídico; iii) las prórrogas del contrato de arrendamiento en la contratación estatal e improcedencia de la renovación prevista en el artículo 518 del Código de Comercio; iv) los requerimientos de entrega y la denominada “salida intempestiva” del inmueble; v) el régimen legal de las construcciones y mejoras en los contratos de arrendamiento; vi) el alcance jurídico de cláusulas contractuales sobre construcciones y mejoras probadas en el proceso; vii) el análisis de otras obligaciones posiblemente incumplidas según el recurso de apelación; viii) la liquidación judicial del contrato; y, ix) las costas.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

4. Legitimación en la causa

La legitimación material en la causa es un requisito procesal que significa tener derecho a exigir que se resuelva sobre las peticiones formuladas en la demanda, es decir, sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, fundado en la relación sustancial que se aduce que existe entre las partes del proceso y el interés en litigio o que es el objeto de la decisión reclamada.

4.1. Legitimación en la causa por activa

Conforme al artículo 87 del Decreto 01 de 1984, cualquiera de las partes de un contrato estatal está legitimada para instaurar la acción de controversias contractuales. En el caso sub judice la demanda se presenta por el señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN, en su propio nombre y como representante legal de RODICARS LTDA, en condición de arrendatario, contra la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA como entidad arrendadora, frente al contrato de arrendamiento No. 77 de 2002. En la sentencia de primera instancia se encontró acreditada la legitimación en la causa de RODICARS LTDA, sin embargo, se declaró la falta de la misma para el señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN al señalar que sus actuaciones frente al contrato de arrendamiento fueron en calidad de representante legal de RODICARS LTDA.

La parte demandante en la apelación señaló que sí existe legitimidad en la causa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN dado que firmó el contrato aclaratorio No. 1 en su doble condición de persona natural y gerente - representante legal de RODICARS LTDA.

De conformidad con las fotocopias autenticadas del Contrato No. 77 del 30 de septiembre de 2002 y del contrato aclaratorio No.1 al contrato de arrendamiento principal No. 77/2001(sic) (fls. 7-10, c. 2), se encuentra que el contrato de arrendamiento fue firmado por las siguientes partes: en calidad de arrendadora, por la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, y en calidad de arrendatarios, por JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN en calidad de gerente y representante legal de RODICARS y también por "JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN", identificado con cédula de ciudadanía No. 11.371.786 de Fusagasugá (Cundinamarca), como persona natural, quienes en el texto se denominarán los ARRENDATARIOS"(fl. 7, c.2). Esta calidad se reitera en las



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

firmas del contrato, donde se dispuso una doble firma en calidad de representante legal de RODICARS LTDA y como persona natural (fl. 9, c.2) así como en la suscripción del contrato aclaratorio No. 1, donde se establece el encabezado enunciando la doble calidad del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN y con la firma donde se relaciona como "contratista" (fl.10, c.1.).

Por tanto, hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia, ordinal primero, dado que se acredita la legitimación en la causa por activa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN en la presente acción de controversias contractuales.

Dentro de la sentencia de primera instancia también se declaró la falta de legitimación en la causa por activa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN frente a la pretensión de condenar a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA al pago de la totalidad de las condenas económicas, indemnizaciones y perjuicios a que pueda ser condenado en razón al proceso penal seguido en su contra en la Fiscalía Seccional Doscientos del Complejo Judicial de "Paloquemao" radicación No. 710271 por el presunto delito de Fraude de Resolución Judicial, iniciado por el señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR, por no allegarse en la primera instancia prueba del proceso penal.

Sobre el particular, la pretensión está relacionada con los perjuicios derivados de la denuncia penal interpuesta en su contra por gestiones asociadas a la ejecución del contrato de arrendamiento, por tanto, se trata de una petición consecuencial de la declarativa sobre el incumplimiento contractual. Al acreditarse legitimación en la causa para la acción contractual, se entiende que ésta también se extiende frente a las pretensiones derivadas, independientemente del mérito de las mismas y su soporte probatorio, tema que se abordará de fondo con el demás *petitum* de la acción. Bajo este entendido, también debe entenderse la revocatoria del ordinal primero de la sentencia de primera instancia frente a la legitimación en la causa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

4.2. Legitimación en la causa por pasiva

La BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA en calidad de entidad arrendadora suscribió el contrato de arrendamiento No. 77 de 2002 (fls. 7-10, c. 2), razón por la que se acredita su legitimación en la causa por pasiva.

La parte demandante solicitó la vinculación por fuero de atracción del señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y de SUPER BUSINESS COMMERCE CENTER LTDA "SUPERCENTER LTDA", en calidad de adquirientes del lote de terreno y porque a raíz de una demanda interpuesta por ellos contra la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, la parte demandante se vio obligada a salir del lote de terreno, circunstancias que se acreditaron en la primera instancia y, por la cual, se declaró su legitimación en la causa.

En el recurso de apelación se señaló que la legitimación en la causa también obedece *“al hecho de haberse quedado los vinculados con el lote y las construcciones en él existentes”* (fl. 156, c. 13) y porque *“se quedaron con las construcciones que luego ordenaron demoler”* (fl. 156, c. 13).

La parte vinculada alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva dado que no es parte del contrato objeto de litigio conforme al artículo 87 del Decreto 01 de 1984, y cuestionó el fuero de atracción, ya que señala que el bien lo obtuvieron por las acciones judiciales para la entrega del bien adquirido y que se le dio oportunidad al arrendatario para retirar las mejoras, por lo que no se pudo inferir un daño al demandante (fls. 481 – 485, c. 13).

Esta instancia judicial encuentra que en efecto CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ y SUPERCENTER LTDA no son parte en el contrato de arrendamiento. Sin embargo, en la medida que se alega un daño atribuido al incumplimiento de ese vínculo contractual con indicios de con-causalidad endilgada tanto a la entidad pública contratante como a estos particulares, en atención a su calidad de propietarios quienes exigieron la entrega del bien que se materializó con la restitución del inmueble (diligencia de lanzamiento entre el 3 y 15 de diciembre de 2007) y quienes supuestamente se quedaron con las mejoras e instalaciones, se determinó que procede la aplicación del fuero de atracción y, por tanto, debe extenderse la legitimación en la causa para juzgar su responsabilidad, en los términos planteados en la demanda.



5. El contrato de arrendamiento en la contratación estatal y su régimen jurídico

El contrato de arrendamiento No. 77 de 2002 estaba sujeto a la regulación del Estatuto General de Contratación de la Administrativa Pública, previsto en la Ley 80 de 1993 y normas complementarias, en atención a la naturaleza pública de la entidad arrendadora -esto es, BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA-, régimen contractual que establece como normatividad aplicable a los contratos estatales las disposiciones pertinentes contenidas en los Códigos Civil y de Comercio, salvo las materias especialmente reguladas por esta ley -artículo 13, Ley 80 de 1993-¹⁵.

El Estatuto General de Contratación de la Administrativa Pública no fijó pautas específicas para los contratos de arrendamiento celebrados por entidades estatales, lo que implica que continúan regulándose por el derecho privado. Sin embargo, estableció que la escogencia del contratista, en tales contratos, podía efectuarse directamente -artículo 24, numeral 1, de la Ley 80 de 1993¹⁶.

El contrato de arrendamiento No. 77 de 2002, suscrito entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y el señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN y la sociedad RODICARS LTDA tuvo como objeto un globo de terreno claramente delimitado, con una destinación definida única y exclusivamente para el uso de la Sociedad denominada RODICARS LTDA, para el desarrollo de actividades relacionadas con el servicio automotriz, como se deriva de las cláusulas primera y segunda del contrato. En efecto, así se dispone:

PRIMERA. OBJETO: La arrendadora da en arrendamiento a los arrendatarios y éstos reciben en ese carácter un globo de terreno de mayor extensión, situado en la ciudad de Bogotá D.C., ubicado entre las Carreras 24 y 26 con Calles 71 y 72, con una superficie aproximada de 105 metros lineales por las calles 71 y 72, determinados con los linderos generales: por el Norte: con la Calle 72. Por el Sur: con las instalaciones del Parque Infantil Alemán. Por el Occidente: Con la Carrera 26. Por el

¹⁵ Artículo 13, Ley 80 de 1993. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley".

¹⁶ Artículo 24, numeral 1, Ley 80 de 1993. "1. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente (...): e) Arrendamiento o adquisición de inmuebles". El artículo fue derogado por la Ley 1150 de 2007, normativa que estableció la posibilidad de contratar directamente el arrendamiento de inmuebles, en su artículo 2, numeral 4, literal i) como una de las causales de la modalidad de selección de contratación directa.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Oriente: Con la Carrera 24 de la Nomenclatura Distrital, LOS LINDEROS correspondientes al inmueble que se arrienda son los siguientes Por el NORTE Limita en una extensión de 39 mts aproximadamente con Yococmotor (sic) y en 18.6 metros con Asociados Técnicos Ltda. Por el SUR: Limita en extensión de 44.5 metros con Mazda Merz y en 54,5 con Horniautos Ltda. Por el OCCIDENTE: Limita en extensión de 17.45 mts con la carrera 26. Por el ORIENTE: limita en extensión de 20,65 metros con la carrera 24. SEGUNDA.- DESTINACIÓN: El inmueble que se entrega en arrendamiento será destinado por los ARRENDATARIOS única y exclusivamente para el uso de la Sociedad denominada RODICARS LTDA, la cual desarrollará actividades relacionadas con el SERVICIO AUTOMOTRIZ, prestación de servicios de mantenimiento de vehículos como lavado, engrase, cambio de aceite, reencauche de llantas, vulcanización, reparación general de automotores, distribución de repuestos para los mismos y demás actividades comerciales relacionadas con el ramo. PARÁGRAFO PRIMERO: Los arrendatarios se comprometen a ejercer todas las actuaciones necesarias a fin de garantizar la seguridad y salubridad pública y serán de su cargo todos los impuestos que causen, entre otros el de Industria y Comercio, avisos, recolección de basuras, etc y se regirá por las tarifas que en lo relacionado reglamenten las autoridades del distrito. PARÁGRAFO SEGUNDO: Los ARRENDATARIOS se obligan a no cambiar su destinación, a no subarrendar o ceder el uso y goce parcial o total del inmueble sin previo consentimiento escrito de la ARRENDADORA y a no permitir que en él se guarden sustancias explosivas o perjudiciales para su conservación, salubridad, seguridad e higiene (Subrayas fuera de texto).

En los términos previstos, el contrato tiene un objeto específico y es el arrendamiento que recae sobre un globo de terreno que corresponde a un lote de mayor extensión con fines comerciales, esto es, que no se referencia el arriendo de un local comercial construido, pues no se establecen mayores especificaciones del bien inmueble.

No se trata como señala la parte demandante de un contrato *sui generis* ni un contrato atípico que se rige única y exclusivamente por las disposiciones civiles y comerciales, se trata de un contrato estatal que se rige por las disposiciones previstas en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, esto significa, que además de las disposiciones especiales previstas para los contratos de arrendamiento también se rige por los principios de la contratación estatal. Preceptos que tienen importantes implicaciones frente al alcance de las cláusulas del contrato, especialmente, las asociadas a la duración como frente a las construcciones y mejoras, temas que fueron objeto del recurso de apelación.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Para esta Sala es claro que corresponde determinar si la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA incumplió o no el contrato No. 77 de 2002 y, para el efecto, es importante acreditar la existencia de un contrato válidamente celebrado y la infracción de sus obligaciones o cláusulas.

Aunque en el recurso de apelación se cuestionó insistentemente en el ocultamiento de la calidad de poseedora que tenía la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA para la suscripción del contrato, tal calidad no afecta la existencia ni validez del contrato, dado que el arrendamiento de cosa ajena es válido (artículo 1974 del Código Civil)¹⁷. En esta medida, como poseedora también puede disponer sobre el uso y goce del bien inmueble como lo hizo al suscribir el contrato de arrendamiento.

Por tanto, está acreditada la existencia del contrato válidamente celebrado y se pasa a revisar si existe incumplimiento del mismo, frente al posible derecho de permanencia o continuidad del arrendamiento -renovación del contrato-, el pago de las mejoras, y, como consecuencia, la indemnización de perjuicios por la afectación de tales derechos y otros perjuicios alegados (afectación al “good will”, expensas para defensas judiciales, asunción de obligaciones por valorización, entre otros).

6. Prórrogas del contrato de arrendamiento en la contratación estatal e improcedencia de la renovación prevista en el artículo 518 del Código de Comercio

La parte demandante en la apelación manifiesta que se incumplió el contrato por la no renovación del contrato en los términos del artículo 518 del Código de Comercio, derecho que consideran tener, en atención a la aplicación de las normas civiles y comerciales como régimen jurídico del contrato; razón por la que señalan que la sentencia del Consejo de Estado que ordenó la entrega del inmueble les ocasionó un perjuicio irremediable, al producir la salida de RODICARS LTDA del predio en forma intempestiva. Situación que estima agravada al señalar que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA ocultó su

¹⁷ Artículo 1974 del Código Civil. “Son susceptibles de arrendamiento todas las cosas corporales o incorporales, que pueden usarse sin consumirse; excepto aquellas que la ley prohíbe arrendar, y los derechos estrictamente personales, como los de habitación y uso. Puede arrendarse aún la cosa ajena, y el arrendatario de buena fe tendrá acción de saneamiento contra el arrendador, en caso de evicción”.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

calidad de poseedora al suscribir el contrato de arrendamiento frente al inmueble.

La Sala encuentra que no le asiste razón a la parte demandante en atención a que el régimen del contrato de arrendamiento en la contratación estatal conlleva la integración de la Ley 80 de 1993 y sus principios a las disposiciones civiles y comerciales aplicables en este tipo contractual. En consecuencia, no procede la prórroga automática ni resulta aplicable las disposiciones del Código de Comercio sobre el derecho a la renovación en los contratos estatales de arrendamiento.

Esto es relevante para el sub iudice dado que permite determinar y descartar dos temas centrales dentro de la controversia: i) que el Contrato 77 de 2002 no constituye una prórroga del Contrato 005 del 5 de marzo de 1998, por tanto, no son aplicables las cláusulas del contrato de 1998 a la relación de la controversia; y, ii) que el Contrato 77 de 2002 tras el cumplimiento del plazo contractual no se prórroga automáticamente ni se renueva en los términos del artículo 518 del Código de Comercio, en consecuencia, no es posible predicar un derecho de permanencia sobre el lote de terreno ni incumplimiento de la entidad arrendadora fuera del término contractual.

La cláusula de prórroga automática del contrato no es aplicable en los contratos estatales, salvo disposición legal que expresamente la autorice, porque contraviene normas y principios imperativos de la contratación estatal como el principio de transparencia, concurrencia y buena administración (Ley 80 de 1993, art. 24 y 40).

En el sub iudice es claro que el Contrato No. 77 de 2002 es una relación contractual nueva e independiente de los contratos previos y no constituye una prórroga del Contrato 005 del 5 de marzo de 1998, ni extendió las cláusulas de este último, porque no son aplicables las prórrogas automáticas del contrato. Además, por expresa disposición del Contrato 005 del 5 de marzo de 1998, en su cláusula tercera: *“se deja pactado expresamente que el presente contrato no dará lugar a prórroga automática”* (fl. 4, c. 2).

En efecto, el contrato No. 77 de 2002 constituye una relación contractual nueva que cumple con los requisitos del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en la medida



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

en que existe un acuerdo sobre el objeto y precio que se ha elevado por escrito. Las partes del contrato, tras indicar las calidades en que actúan, señalan que *“hemos convenido el presente contrato de arrendamiento, que se regirá por las siguientes cláusulas: [...] DÉCIMA SÉPTIMA: -EFECTO: El presente contrato deja sin efecto los contratos suscritos con anterioridad a esta fecha”* (fl. 7-9, c.2)

En lo que corresponde al denominado derecho de renovación del arrendamiento de local comercial (Código de Comercio, art. 518), para esta Corporación es claro que en la contratación estatal tal derecho no se integra al régimen jurídico del contrato, porque contraviene la Ley 80 de 1993¹⁸, dado que a las entidades estatales no se les puede imponer una renovación obligatoria e indefinida del contrato, por violar el principio de selección objetiva, libre concurrencia y los principios de la buena administración.

En estos términos, no existe un derecho a la prórroga automática ni a la renovación del contrato de arrendamiento y, en consecuencia, no se predica incumplimiento alguno por la no extensión de las cláusulas de un contrato previo a la relación contractual derivada del Contrato No. 77 de 2002 y tampoco existe incumplimiento por la finalización del contrato al vencimiento del plazo contractual previsto por las partes.

7. Los requerimientos de entrega y la denominada “salida intempestiva” del inmueble

Los apelantes señalan en forma insistente la configuración de conductas de la parte demandada -BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA-, como presupuestos de incumplimiento de obligaciones contractuales frente a las denominadas irregularidades en los requerimientos para la restitución del inmueble que solicitaban la entrega del local dado en arrendamiento cuando lo arrendado fue el suelo o globo del terreno y la denominada “salida intempestiva” del inmueble objeto de arrendamiento.

La Sala encuentra que de los requerimientos de entrega que remitió la Beneficencia de Cundinamarca a los arrendatarios se refirieron al "local comercial", pero es claro que la finalidad de los mismos fue preavisar la

¹⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 21 de mayo de 2021. Exp. 46797. C.P. José Roberto Sáchica. Sentencia del 26 de febrero de 2015. Exp. 30.834. C.P. Hernán Andrade Rincón.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

terminación del contrato de arrendamiento y prevenir sobre la fecha de restitución del bien, por lo que no es posible deducir de tales requerimientos la obligación de pago de las mejoras relacionadas con el mismo, pues no se reconoce expresamente esa obligación.

Tampoco se puede derivar de los requerimientos de entrega aquí establecidos violación o irregularidad frente al deber de restituir el bien al momento de terminarse el contrato, dado que los arrendatarios renunciaron a cualquier requerimiento para la restitución del bien conforme al Contrato No. 77 de 2002, cláusula décima quinta, que estipula:

DÉCIMA QUINTA RESTITUCIÓN DEL INMUEBLE terminado el contrato cualquiera que sea la causa, los ARRENDATARIOS restituirá el inmueble sin que para ello sea necesario desahucio reconvencción o requerimiento de cualquier naturaleza a los cuales renuncia expresamente los ARRENDATARIOS, así como a ejercitar el derecho de retención (folio 9 c. 2).

Así, está acreditado que la entrega del lote de terreno se realizó el 3 de diciembre de 2007, mediante diligencia de lanzamiento, efectuado por el Juzgado 16 Civil Municipal del día 3 de diciembre de 2007, esto es, meses después del vencimiento del contrato de arrendamiento establecido para el 30 de septiembre de 2007, pasando por alto la parte demandante las solicitudes de entrega del inmueble al vencimiento del contrato. Por tanto, no se acredita violación alguna de contrato con ocasión de la forma y realización de los requerimientos para la restitución del bien al momento del vencimiento del plazo contractual.

Sobre la denominada “salida intempestiva” del globo de terreno objeto de arrendamiento, es importante precisar que el objeto de este litigio es una controversia contractual sobre el Contrato No. 77 de 2002, puesto que en varios apartados de los alegatos de conclusión en segunda instancia y traslado de las pruebas, se advierte que la parte demandante señala que la causa de los perjuicios recae sobre la sentencia del Consejo de Estado que ordenó la entrega del bien por parte de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA al adquirente (fls. 139, c. 13), lo que le ocasionó un perjuicio irremediable al tener que salir intempestivamente del bien arrendado.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Al respecto, ya está acreditado que la causa de la restitución del inmueble en virtud del Contrato No. 77 de 2002 es el vencimiento del mismo, siendo una condición importante pero contingente la existencia de una providencia judicial como la referenciada. Circunstancias que no modifican los términos del Contrato No. 77 de 2002, el cual no establece ninguna obligación de pago de las mejoras a cargo de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y, del cual no se deriva ningún derecho a la permanencia o continuidad conforme a los principios de la contratación estatal y la improcedencia del artículo 518 del Código de Comercio.

8. Régimen legal de las construcciones y mejoras en los contratos de arrendamiento en el marco de la contratación estatal

La parte demandante en la apelación señala que en primera instancia se omitió pronunciamiento sobre la figura de las mejoras que establece el Código Civil, así como sobre los aspectos que rodean el contrato de arrendamiento *sui generis* asociadas a las cláusulas que contienen disposiciones sobre la propiedad de las construcciones e instalaciones anteriores al contrato.

Esta Sala encuentra que las reglas en materia de construcciones y mejoras de un contrato de arrendamiento estatal se guían por lo previsto en el artículo 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-, que al establecer la normatividad aplicable, los tipos contractuales y el contenido del contrato estatal, remiten a las disposiciones civiles y comerciales salvo en las materias especialmente reguladas por dicha ley.

En estos términos, las estipulaciones o cláusulas sobre las mejoras y construcciones al no ser elementos de la esencia del contrato de arrendamiento constituyen elementos de la naturaleza del negocio jurídico, esto es, que son disponibles por las partes en el marco de la libertad contractual y dentro de los términos y límites previstos en la contratación estatal. Prevalece el acuerdo de las partes y a falta de éste, entran a aplicarse las normas del Código Civil. Estas reglas aplican en la medida que el bien objeto del contrato de arrendamiento es un bien fiscal y que la Ley 80 de 1993 y normas complementarias no establecen reglas específicas frente a las mejoras y construcciones sobre el predio arrendado.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

En atención a que en los contratos de arrendamiento es común establecer cláusulas sobre mejoras y/o construcciones, es importante, destacar los términos en los que el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 delimita la libertad contractual de las partes frente al contenido y las estipulaciones de los contratos, estableciendo como límites que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, orden público, principios y finalidades de la contratación estatal y los de la buena administración.

Artículo 40. Ley 80 de 1993. Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración. [...].

Conforme a estos mandatos, la Sala procede a abordar el régimen común de las mejoras y construcciones previstas en el Código Civil y el precedente de su aplicación en la contratación estatal conforme a los límites impuestos en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Esta Sala encuentra que conforme al Código Civil el régimen común de la propiedad sobre las mejoras y construcciones en el marco de un contrato de arrendamiento está regulado por los artículos 1993 y 1994¹⁹ que establecen: la obligación de reembolsar al arrendatario el costo de las reparaciones

¹⁹ Artículo 1993. Código Civil. <Reembolso de las mejoras necesarias no locativas>. El arrendador es obligado a reembolsar al arrendatario el costo de las reparaciones indispensables no locativas, que el arrendatario hiciera en la cosa arrendada, 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.

Artículo 1994. Código Civil <Mejoras útiles>. El arrendador no es 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.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

indispensables no locativas, en la medida que no se hayan hecho necesarias por culpa del arrendatario; y, que el arrendador no es obligado a reembolsar el costo de las mejoras útiles en que no ha consentido con expresa condición de abonarlas, pero el arrendatario podrá separarlas y llevarse los materiales sin detrimento de la cosa arrendada, a menos que esté dispuesto el arrendador a abonar lo correspondiente a los materiales.

Igualmente, esta Sala encuentra relevante para esta controversia la integración de las normas anteriores en concordancia con la regulación de la accesión como modo de adquirir la propiedad, esto significa, que el dueño del predio pasa a serlo de lo que se incorpora al inmueble, sin perjuicio del deber que le corresponde de reconocer al poseedor de buena fe el valor de las construcciones, de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 739 del Código Civil²⁰.

Se destaca que el Código Civil en los artículos 965 a 967 establece la regulación en el evento de que la reivindicación del inmueble prospere por parte del propietario, señalando que le correspondería pagar las mejoras necesarias que se adhieren al bien y no puedan ser retiradas, o, las expensas que fueron igualmente necesarias²¹.

²⁰ Artículo 713. Código Civil. "La accesión es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles".

"Artículo 739. Código Civil. "El dueño del terreno en que otra persona, sin su conocimiento hubiere edificado, plantado o sembrado, tendrá derecho de hacer suyo el edificio, plantación o sementera, mediante las indemnizaciones prescritas a favor de los poseedores de buena o mala fe en el título de la reivindicación, o de obligar al que edificó o plantó a pagarle el justo precio del terreno con los intereses legales por todo el tiempo que lo haya tenido en su poder, y al que sembró a pagarle la renta y a indemnizarle los perjuicios.// Si se ha edificado, plantado o sembrado a ciencia y paciencia del dueño del terreno, será este obligado, para recobrarlo, a pagar el valor del edificio, plantación o sementera".

²¹ Artículo 965. Código Civil. <Abono de expensas necesarias>. "El poseedor vencido tiene derecho a que se le abonen las expensas necesarias invertidas en la conservación de la cosa, según las reglas siguientes. Si estas expensas se invirtieron en obras permanentes, como una cerca para impedir las depredaciones, o un dique para atajar las avenidas, o las reparaciones de un edificio arruinado por un terremoto, se abonarán al poseedor dichas expensas, en cuanto hubieren sido realmente necesarias; pero reducidas a lo que valgan las obras al tiempo de la restitución.

"Y si las expensas se invirtieron en cosas que por su naturaleza no dejan un resultado material permanente, como la defensa judicial de la finca, serán abonados al poseedor en cuanto aprovecharen al reivindicador y se hubieren ejecutado con mediana Inteligencia y economía".

Artículo 966. Código Civil. "Solo se entenderán por mejoras útiles las que hayan aumentado el valor venal de la cosa. El reivindicador elegirá entre el pago de lo que valgan al tiempo de la restitución, las obras en que consisten las mejoras o el pago de lo que en virtud de dichas mejoras valiere más la cosa en dicho tiempo".



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Por lo anterior, la regla general frente a construcciones y mejoras a falta de disposición en contrario es la aplicación de los artículos 1993 y 1994 del Código Civil, que privilegian el consentimiento del arrendador frente a la autorización y expresa condición de abonarlas, en concordancia, con la accesión como modo de adquirir la propiedad por parte del propietario del inmueble. Fuera de la relación contractual de arrendamiento entran a operar las disposiciones previstas en los artículos 965 a 967 del Código Civil.

Al tratarse de una controversia que versa sobre un contrato estatal es importante destacar algunas consideraciones especiales en la materia, en atención, a los principios y normas imperativas previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sobre el particular, esta Subsección en sentencia del 03 de octubre de 2020²² afirmó la improcedencia de ejecución de obras o inmuebles como la improcedencia de reconocimiento de indemnizaciones por dichas obras dentro de los contratos de arrendamiento, así:

En esa medida, en el marco del contrato de arrendamiento, la autorización de mejoras y otras obras en los terrenos de propiedad del Estado debe establecerse con especial reparo en la naturaleza y destinación de tales obras, pues solo si se conciben en beneficio exclusivo del arrendatario, podrían autorizarse bajo las reglas ordinarias del Código Civil –especialmente el artículo 1994²³–, sin perjuicio de la prohibición establecida en el artículo 679²⁴, mientras que, tratándose de obras que interesen a la entidad estatal y se establezcan como necesarias para el cumplimiento de sus fines, no debe pactarse ni preverse la posibilidad de adelantarlas en desarrollo de un contrato de arrendamiento ni como una derivación del mismo, pues ello infringió el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva, previstos en el mismo estatuto y de obligatoria observancia en los contratos estatales. [...]

Artículo 967 Código Civil. "En cuanto a las mejoras voluptuarias, el propietario no será obligado a pagarlas al poseedor de mala ni de buena fe // Se entienden por mejoras voluptuarias las que sólo consisten en objetos de lujo y recrea (...)"

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 3 de abril de 2020. Rad. Interno 41442.

²³ "El arrendador no es 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 abonar lo que valdrían los materiales, considerándolos separados".

²⁴ "Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás bienes de propiedad de la Unión".



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

En esa medida, no es procedente que por parte del administrado se ejecuten obras de interés público con desconocimiento de los principios y normas que regulan la contratación estatal, para luego exigir retribución económica por ello; y tampoco es de recibo que, en desarrollo de un contrato distinto al de obra, se le solicite a la entidad estatal que autorice y pague la construcción de vías o inmuebles previstos en la planeación pública, modificando para ello un negocio jurídico con objeto contractual ajeno a tales actividades.

Ahora bien, en el marco del contrato de arrendamiento y, específicamente, en cuanto a las obras destinadas al beneficio exclusivo del arrendatario, la posibilidad de efectuar mejoras útiles en el inmueble arrendado está contenida en el artículo 1994²⁵ del Código Civil, que exime al arrendador de la obligación de reembolsar su costo, si no ha autorizado expresamente su realización y pago. Así, la norma prevé que el arrendatario pueda adelantar las obras respectivas, pero mantiene la exigencia de autorización y compromiso expreso del arrendador para el reconocimiento de su valor.

En todo caso, el ordenamiento no obliga al arrendador a autorizar la realización de mejoras, y pactándose esa posibilidad en el contrato como un asunto meramente potestativo, no puede inferirse de tal pacto, obligación alguna en cabeza del arrendador para autorizar la ejecución de las obras respectivas.

Este antecedente toma relevancia frente a las disposiciones o acuerdos de las partes en materia de construcciones y mejoras y, con mayor razón, en ausencia de disposiciones en la materia.

9. Alcance jurídico de cláusulas contractuales sobre construcciones y mejoras probadas en el proceso

El litigio en el presente proceso gira alrededor de unas construcciones y mejoras que la parte demandante y demandada, coinciden en que existían antes de la suscripción del contrato No. 77 de 2002. El momento en que se realizaron estas mejoras es relevante, porque al ser ejecutadas antes de 2002 no pueden ser estudiadas en este proceso, por cuanto se realizaron al amparo de contratos distintos al que sustenta esta demanda. En todo caso, se precisará con mayor detalle esta conclusión, lo previsto en el Contrato No. 77 frente a las mejoras, así como la aplicación en el caso concreto del régimen legal del tema

²⁵ “El arrendador no es 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”.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

en el arrendamiento y, de manera subsidiaria, las disposiciones del Código Civil frente al reconocimiento de mejoras y obras en predios ajenos.

En el Contrato No.077 de 2002 se prohibieron las mejoras, sin autorización de la entidad arrendadora, así:

DÉCIMA. REPARACIONES LOCATIVAS Y MEJORAS. Los ARRENDATARIOS se obligan a hacer las reparaciones locativas de ley y aquellas que sean necesarias por hechos de él o sus dependientes. Las reparaciones a que se refiere esta cláusula serán por cuenta de los ARRENDATARIOS y no originarán reembolso por parte de la ARRENDADORA. En cuanto a las mejoras. DÉCIMA PRIMERA. MEJORAS: El ARRENDATARIO no podrá efectuar en el inmueble materia de este contrato, mejoras de ninguna clase sin el consentimiento previo y escrito de la ARRENDADORA, todas las que se llegaren a ejecutar quedarán de propiedad de la ARRENDADORA, sin lugar a reembolso alguno, no obstante, la ARRENDADORA podrá exigir su retiro si a juicio de la Entidad, alteran sustancialmente la naturaleza del inmueble (Subrayas fuera de texto).

La cláusula octava del Contrato No. 77 de 2002, suscrito entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN, obrando en nombre propio y en representación de RODICAR LTDA, estableció:

OCTAVA: SERVICIOS PÚBLICOS Y ESTADO DE LAS INSTALACIONES. Los arrendatarios serán responsables de la cancelación de todos los servicios públicos que tenga o llegare a tener el predio objeto de arrendamiento. En cuanto a las instalaciones y mejoras de conformidad con el contrato de arrendamiento No. 005 de 5 de marzo de 1998, son de propiedad de los arrendatarios.

El Contrato No. 005 del 5 de marzo de 1998 (fls. 3-6, c.2) fue suscrito entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y RODICARS LTDA -en este caso no se suscribió por JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN-, también se trató de un arrendamiento previsto sobre el mismo globo de terreno. En este contrato se estableció -en la cláusula segunda- que el bien estaba destinado "única y exclusivamente para SERVICIO AUTOMOTRIZ" y demás actividades relacionadas con el ramo y, en la cláusula octava se estableció "ESTADO DE LAS INSTALACIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Los servicios públicos y mejoras son de los arrendatarios exclusivamente".



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

En estos términos, se acredita que las mejoras referenciadas son anteriores al Contrato No. 005 de 1998 y no se encuentra un vínculo jurídico previo entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y los demandantes, al cual se remita expresamente el Contrato No. 77 de 2002, objeto de la presente controversia contractual. Por lo anterior, es importante detenerse en los hechos probados sobre la construcción de las instalaciones y mejoras, para determinar el régimen jurídico aplicable, así:

-Se acredita en el proceso que existió un contrato de arrendamiento celebrado entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y el señor AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT el cual fue suscrito el 5 de marzo de 1993, sobre el lote de terreno situado en Bogotá D.C., "ubicado entre las cras 24 y 25 con calles 71 y 72, con una superficie aproximada de 105,00 metros lineales por las calles 71 y 72 " que individualiza en la cláusula primera, estableciendo la destinación del inmueble en la cláusula segunda, que en su párrafo contiene prohibición para subarriendo, cesión de uso y goce parcial o total del inmueble, en estos términos:

[...] El ARRENDATARIO se obliga a no cambiar su destinación, a no subarrendar o ceder el uso y goce parcial o total del inmueble sin previo consentimiento escrito de la ARRENDADORA y a no permitir que en el [sic] se guarden sustancias explosivas o perjudiciales para su conservación, salubridad, seguridad o higiene (fl. 204, c. 1)

Adicionalmente, se encuentra que este contrato de arrendamiento tenía una duración de 5 años, extendiéndose hasta marzo de 1998, momento en el que inició la relación contractual entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA con los demandantes. El contrato suscrito entre la BENEFICENCIA y AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT expresamente señaló:

OCTAVA.- ESTADO DE LAS INSTALACIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: El ARRENDATARIO declara recibir las instalaciones de los servicios públicos en perfecto estado de funcionamiento y cualquier modificación que realice en tales instalaciones se efectuará previo consentimiento escrito de la ARRENDADORA, quedando la Beneficencia como única propietaria de éstas, corriendo por cuenta del ARRENDATARIO las indemnizaciones por daños y perjuicios o multas impuestas por las empresas de servicios públicos, por infracciones en su reglamento, daños en los equipos, reconexiones, etc. [...]

DÉCIMA.- REPARACIONES LOCATIVAS. El ARRENDATARIO se obliga a las reparaciones locativas de ley. Las reparaciones a que se



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

refiere esta cláusula serán por cuenta del ARRENDATARIO y no originarán reembolso alguno por parte de la ARRENDADORA. Al respecto se observará lo dispuesto en el código civil.

DÉCIMA PRIMERA.- PROHIBICIÓN SOBRE MEJORAS: El ARRENDATARIO no podrá efectuar en el inmueble materia de este contrato mejora de ninguna clase sin el consentimiento escrito de la ARRENDADORA, todas las que se llegaren a ejecutar quedarán de propiedad de la ARRENDADORA sin lugar a reembolso alguno; no obstante la ARRENDADORA podrá exigir su retiro si a su juicio alteran sustancialmente la naturaleza del inmueble. [...]

DÉCIMA SEXTA.- VENTA DEL INMUEBLE ARRENDADO: En Caso de venta del inmueble arrendado la ARRENDADORA no asume responsabilidad por los perjuicios que pueda sufrir el ARRENDATARIO.

En este contrato se pueden advertir dos clases de bienes o mejoras que guardan consonancia y respeto con las disposiciones de los artículos 1993 y 1994 del Código Civil, así: i) las obras o construcciones que se levantaran por el arrendatario como reparaciones locativas, las cuales, según el contrato, quedaban siendo de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca, sin originar derecho a reembolso y ii) las instalaciones sobre los servicios públicos y mejoras frente a las cuales se establece el requisito del consentimiento escrito de la ARRENDADORA, quedando la Beneficencia como propietaria de estas sin lugar a reembolso, y quedando con la facultad de exigir su retiro.

Esta disposición se tiene que analizar en armonía con el artículo 2004 del Código Civil²⁶, que establece el alcance de la cesión o subarriendo frente al uso y goce en los términos precisos del contrato de arriendo directo, tema que también aplica frente a lo establecido frente a las mejoras. Esto es, si se prohíben en el contrato de arrendamiento directo, se entienden prohibidas en los vínculos contractuales derivados como subarriendo o cesiones.

En consecuencia, el régimen de la relación contractual de arrendamiento prevista antes de 1998, celebrada con una persona ajena a este proceso, el señor AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT, era el previsto en el contrato de arrendamiento en forma expresa por las partes; y, en su defecto, lo previsto en los artículos 1993 y 1994 del Código Civil. Se ha demostrado que lo dispuesto

²⁶ Artículo 2004. Código Civil <Facultades sobre cesión y subarriendo>.” El arrendatario no tiene la facultad de ceder el arriendo ni de subarrendar, a menos que se le haya expresamente concedido; pero en este caso no podrá el cesionario o subarrendatario usar o gozar de la cosa en otros términos que los estipulados con el arrendatario directo”.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

en el contrato de arrendamiento anterior y más inmediato a la relación contractual suscrita con RODICARS LTDA, estaba en consonancia con las disposiciones civiles de los artículos 1993 y 1994 que exigían consentimiento previo del arrendador para la realización de mejoras y también consentimiento previo sobre la condición de abonarlas.

Las pruebas sobre el momento en que se realizaron las instalaciones y mejoras realizadas evidencian que se efectuaron con anterioridad al contrato objeto de la controversia (Contrato No. 77 de 2002) y con anterioridad a la existencia de cualquier vínculo contractual establecido entre las partes, el cual surgió a partir del año de 1998. Esta conclusión se obtiene de las afirmaciones de las partes en el proceso, del contrato de arrendamiento suscrito en el año 1998, como del acervo probatorio de tipo documental y pruebas testimoniales que remontan las instalaciones o mejoras al año de 1976.

Sobre el particular, esta Sala destaca la relevancia de los siguientes elementos probatorios:

- Fotocopia autenticada de la escritura pública No. 384 del 3 de febrero de 1984, correspondiente a la protocolización de declaraciones extraprocesales sobre construcciones de mejoras hechas en el lote de terreno ubicado en la carrera 24 No. 71-61 de Bogotá, otorgada en la Notaría 29 de Bogotá D.C. (fls 11-19 c..2), en la que se hizo referencia a construcciones realizadas en los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 1976, por RODICARS LTDA sobre el terreno objeto de la presente litis y objeto del contrato de arrendamiento No. 77 de 2002 (fl. 14. C. 2.).

Aunque la parte demandante en su escrito de demanda referencia otra escritura pública -No. 098 del 20 de enero de 1984-, debe entenderse que se trató de un error de transcripción, pues las demás partes del proceso y las pruebas allegadas demuestran que fue en la escritura pública No. 384 en la que realizó la protocolización de las mejoras de RODICARS LTDA, como construcción en predio ajeno.

- Folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-378618 de la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro, que en la



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

anotación 7, del día 6 de marzo de 1984, contiene inscripción de la escritura pública No. 384 del 3 de febrero de 1984 con la especificación de “*declaración de construcción en suelo ajeno, carrera 21 #71-61*” por RODICARS LTDA (fl. 46 c.2).

- Del testimonio del señor CERVELEÓN FLAUTERO TORRES practicado en primera instancia el día 1 de septiembre de 2009, del cual se destaca lo siguiente:

PREGUNTADO. Informe al despacho si conoce usted sobre las condiciones en las que los aquí demandantes acordaron el contrato de arrendamiento con la Beneficencia de Cundinamarca suscrito el 30 de septiembre de 2002 para el arriendo del terreno ubicado en la carrera 24 Nro 71 61 de esa ciudad **CONTESTÓ:** *SI, Anteriormente en el año 1998 se había firmado el primer contrato con la beneficencia cumplido los 5 años con RODICARS LTDA hicieron otro contrato por otros 5 años. PREGUNTADO. Informe al despacho si conoce de quién era la propiedad de los servicios públicos como energía acueducto y líneas telefónicas existentes en el inmueble donde funcionaba RODICARS LTDA* **CONTESTÓ:** *En el año 1976 era un lote totalmente baldío se instalaron aproximadamente 7 negocios y los arrendó un señor Augusto Guevara que era a la vez tenía contrato con la beneficencia de Cundinamarca las condiciones del arrendamiento de esa época era que cada negocio o local comercial tenía que tramitar pagar ante las distintas entidades oficiales como luz agua teléfonos le correspondía pagar los recibos de los servicios estaban a nombre de cada local comercial como también las construcciones que hizo cada negocio de acuerdo a su situación económica y al bien entender lo hizo tenía autorización y licencia provisional de la beneficencia de Cundinamarca todo estas construcciones para que funcionaran los distintos negocios se tuvo que pagar por el arrendatario de cada uno de los lotes, porque por no arrendaron sino únicamente un lote que no tenía absolutamente nada.* **PREGUNTADO:** *informe al despacho si para la diligencia de entrega del inmueble practicada el día 26 de octubre de 2007, existían las construcciones o mejoras de RODICARS LTDA y si es así o que le consta* **CONTESTÓ:** *A la fecha de entrega RODICARS LTDA tenía las construcciones intactas y las entregó como venía funcionando el juzgado que hizo el desalojo, le quitó las llaves del portón principal y colocó allí un empleado del señor CARLOS GONZÁLEZ y lo único que le permitieron fue retirar los vehículos y la herramienta. PREGUNTADO. Sabe usted cuales eran las condiciones sobre mejoras u obras que se encontraban en el predio para el día que se entregó el inmueble y desde cuando se encontraban tales mejoras* **CONTESTÓ:** *RODICARS LTDA al comienzo del año 1976 hizo una estructura metálica oficinas, en teja eternit, pero a raíz de una aguacero con granizo se dañó la cubierta, el señor Arístides Almonacid propietario de RODICARS LTDA demolió las oficinas las estructuras de lo que quedó e hizo unas mejoras oficinas, una oficina metálica y una cubierta de un valor aproximadamente de unos mil millones, el tenía servicios de vehículos y le exigían una buena presentación para efectos contratos de las distintas entidades* (fls. 189-190).



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

- Del Testimonio de la señora ALYRIS MORENO GUERRERO practicado en primera instancia el día 1 de septiembre de 2009, se referencia que la testigo trabajó por un tiempo aproximado de 10 años en la Beneficencia de Cundinamarca. Se destaca del testimonio lo siguiente:

Se le concede la palabra a el [sic] apoderado de la parte demandada PREGUNTÓ. Sírvase informar al despacho si para el año 1998 fecha para la cual la Beneficencia suscribió contrato de arrendamiento con Rodicars existían dichas mejoras CONTESTÓ: prácticamente desde que entré a trabajar con la Beneficencia conocí esas mejoras seguramente con una que otra variable o arreglo porque en varias oportunidades se adelantaron en esta manzana donde habían otros comerciantes diligencias judiciales especialmente con la alcaldía local de barrios unidos PREGUNTADO: sírvase informar al despacho quien [sic] retiro [sic] las mejoras después de terminada la diligencia de entrega de el [sic] inmueble a el señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ dentro de la demanda de entrega del tradente al adquirente que cursó en esta jurisdicción CONTESTO. No puedo afirmar quien o quienes retiraron o tumbaron las mejoras porque yo me retiré de la diligencia más o menos a las 7 de la noche y esta continuaba ni se había suspendido (fls. 191- 193).

Los testimonios de CERVELEÓN FLAUTERO TORRES y ALYRIS MORENO GUERRERO precisan las condiciones de tiempo y modo en que se construyeron las mejoras y guardan correspondencia con las afirmaciones de la demanda, la escritura pública No. 098 del 20 de enero de 1984 y su inscripción en la matrícula inmobiliaria del inmueble objeto de arrendamiento. Estos hechos y afirmaciones no fueron desacreditados ni controvertidos por las demás partes del proceso, que guardaron silencio o mostraron su anuencia frente a las fechas en que se efectuaron las mejoras.

Por lo anterior, es claro que las mejoras levantadas son anteriores al Contrato No. 77 de 2002 e incluso previas al Contrato No. 005 de 1998, al incluirse en ambos, estipulaciones que reconocían las mejoras previas como propiedad de los arrendatarios. En ninguno de los contratos referenciados se indica en qué consisten las instalaciones o mejoras ni se acordaron condiciones frente a su retiro, entrega o pago al término de los mismos, por lo que no es posible establecer obligaciones tácitas de abono o pago por las mejoras allí establecidas en los términos del artículo 1994 del Código Civil, disposición aplicable en la medida que se acredita que las mejoras e instalaciones se realizaron en el marco de contratos de arrendamiento – subarrendamiento, según afirmaciones de las partes previstas en la demanda, y las pruebas referenciadas.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Dado que las reclamaciones frente a las referidas mejoras previstas en la cláusula octava del Contrato No. 077 de 2002, bien sea instalaciones o mejoras de bienes removibles fueron realizadas antes de la referencia del contrato, prevista expresamente en la cláusula octava, no pueden ser objeto de estudio en el proceso, puesto se ejecutaron al amparo de relaciones contractuales anteriores al vínculo contractual que fundamenta la demanda. En consecuencia, estas condiciones constituyen el argumento principal para establecer que en la materia no existe incumplimiento del contrato No. 77 de 2002 por parte de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA.

En efecto, está acreditado que antes de 1998 no existía un vínculo contractual entre los demandantes y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, hecho que se debe mirar en consonancia con las afirmaciones de la parte demandante, que en el escrito de la demanda señaló que ostentaba una relación en el marco de un contrato de arrendamiento con el señor AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT, quien a su vez tenía un contrato de arrendamiento con la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA. El contrato suscrito con el señor AUGUSTO GUEVARA BETANCOURT acreditado en este proceso data del año de 1993 (no se aportaron pruebas de relaciones contractuales previas) y sus cláusulas sobre mejoras guardan consonancia con los artículos 1993 y 1994 del Código Civil.

En este escenario es claro que al ostentar RODICARS LTDA la calidad de subarrendatario, se dieron las tratativas que permitieron suscribir en el año 1998 y luego en el año 2002 contratos de arrendamiento en forma directa con la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA. Ahora bien, el régimen de las mejoras previsto en el Contrato No. 77 de 2002 (también en el Contrato No. 005 de 1998, el cual no es objeto de litigio en esta controversia) implicaba consentimiento previo y escrito de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y, de efectuarse, no procederá reembolso alguno. Luego no es posible señalar, que la cláusula octava establece obligación económica alguna a cargo de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA porque no se estableció expresamente.

Para esta Sala es claro que en atención a los principios de la contratación estatal el objeto del contrato de arrendamiento No. 77 de 2002 recae sobre un globo de terreno debidamente delimitado en la cláusula primera del contrato, el cual se entiende perfeccionado con el acuerdo sobre el objeto, el precio previsto



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

en la cláusula cuarta y décimo sexta (un canon mensual de \$1.943.959, con un valor anual de \$23.327.508 para efectos fiscales), y al elevar este acuerdo a un escrito. El valor allí establecido es la remuneración al objeto del contrato, no siendo posible para las partes, menos en forma unilateral, extender este objeto a otro tipo de relaciones contractuales (transacciones – compraventa de mejoras) y modificar los elementos de la esencia del contrato.

Las partes establecieron este contrato como arrendamiento, por tanto, es importante destacar que no es permitido a las partes desnaturalizar este negocio para encubrir otra relación jurídica. Además, de conformidad con el artículo 1501 del Código Civil²⁷, en los contratos de arrendamiento, estipulaciones como la prevista en la cláusula octava del Contrato No. 77 de 2002, sobre reconocimiento de la propiedad de mejoras previas no hace parte de los elementos de la esencia de un arrendamiento. Tampoco hace parte de los elementos de la naturaleza, conforme a los cuales, en ausencia de manifestaciones de las partes, la ley entra a suplir dichas estipulaciones; constituyendo, por tanto, cualquier obligación asociada a un reconocimiento económico, contraprestación, deber de pago u obligación similar, un elemento accidental que requería estipulación expresa de las partes.

El contrato No. 77 de 2002 en la cláusula octava, sobre reconocimiento de mejoras previas como propiedad del arrendatario, no dispuso obligación expresa que implique una contraprestación o deber de pago; en consecuencia, no se puede predicar incumplimiento de este contrato por parte de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA. De hecho, se encuentra que el efecto útil de una disposición como la cláusula octava es delimitar aspectos como el precio del canon de arrendamiento y la responsabilidad de la arrendadora frente al objeto del arriendo, que se entiende que comprende únicamente el globo del terreno, por lo que no podría alterarse en consideración a las mejoras previstas como propiedad de los arrendatarios.

²⁷ Artículo 1501. Código Civil “Cosas esenciales, accidentales y de la naturaleza de los contratos. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales”.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Esta Sala encuentra un amplio acervo probatorio orientado a probar la existencia de instalaciones y construcciones, su alcance y cuantía (dictamen pericial sobre mejoras), sin embargo, en la medida que no existe obligación de pago o contraprestación derivada de la cláusula octava no se puede predicar incumplimiento del Contrato No. 77 de 2002, y resulta improcedente cualquier análisis adicional sobre las mejoras previas a esta relación contractual por sustracción de materia. De alegarse la existencia de mejoras durante la vigencia del Contrato No. 77 de 2002, las mismas no fueron acreditadas dentro del acervo probatorio ni enunciadas como elementos de la sustentación del recurso de apelación presentado por los demandantes.

Incluso lo que se acredita es que al momento de la construcción -antes de 1998- no existía ninguna relación ni vínculo contractual o legal entre los demandantes y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, pues lo que se afirma -aunque no se acredita para 1976- es una condición precaria frente a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, RODICARS LTDA ostentaba la condición de subarrendatario al tener supuestamente un vínculo contractual de arrendamiento con el señor AUGUSTO GUEVARA, quién a su vez, ostentaba la calidad de arrendatario de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA.

En este escenario, las mejoras se regían por lo previsto en los respectivos contratos de arrendamiento, en su ausencia, por lo previsto en el artículo 1993 y 1994 del Código Civil, como elementos de la naturaleza, que exime al arrendador de la obligación de reembolsar su costo, si no ha autorizado expresamente su realización y pago. Esto, en concordancia con el artículo 739 del Código Civil, de modo que, las construcciones en suelo ajeno quedan como propiedad del dueño del terreno, sin perjuicio del derecho de retiro de las mismas.

10. Análisis de otras obligaciones posiblemente incumplidas según el recurso de apelación

10.1. Sobre la existencia de posibles obligaciones adicionales asociadas a resolver la propiedad de las mejoras al momento de entregar el inmueble al adquirente

La parte apelante señala que existía esta obligación de indemnización de perjuicios con fundamento en varios argumentos que se integran en los



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

siguientes: i) la cláusula octava del contrato No. 77 del 2002 en concordancia con el objeto del arrendamiento; y, ii) el ocultamiento de la calidad de poseedora por parte de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA al momento de suscribir los contratos de arrendamientos.

i) Sobre la cláusula octava del contrato No. 77 del 2002 y el objeto del contrato de arrendamiento ya se definió su alcance en esta providencia, en todo caso, se reitera que las instalaciones y mejoras reclamadas se ejecutaron antes del vínculo contractual que fundamenta la demanda y, por ende, no pueden ser objeto de estudio en el proceso. Además, la cláusula referenciada al tratarse de un elemento accidental del contrato de arrendamiento debía establecer expresamente sus implicaciones. En el caso concreto, esta estipulación contractual no estableció ninguna obligación de reconocimiento económico a cargo de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA ni al momento de suscribirse el contrato, ni como una obligación sujeta a plazo, modo o condición, como sería un plazo suspensivo previsto al momento de finalizar el contrato y restituir el “globo de terreno”.

Sobre el objeto del contrato de arrendamiento al momento de la restitución de la cosa arrendada, aunque se trate de un “globo de terreno”, se debe respetar lo dispuesto en el artículo 2006 del Código Civil que estipula: *“La restitución de la cosa raíz se verificará desocupándola enteramente, poniéndola a disposición del arrendador y entregándole las llaves, si las tuviere la cosa”*.

ii) En la apelación se señaló que el ocultamiento de la calidad de poseedora por parte de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA al momento de suscribir los contratos de arrendamientos obligaba a pagar las mejoras como perjuicios de los demandantes en tanto no eran ocultas para la entidad y fueron construidas a *“ciencia y paciencia del dueño del terreno”* según la normativa civil.

Sin embargo, para la Sala este argumento no es de recibo porque al momento de suscribirse el Contrato No. 77 de 2002 como el contrato No. 5 del 5 de marzo de 1998, era claro que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA no tenía la titularidad del inmueble, pues conforme a la matrícula inmobiliaria No. 50C-378618 de la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro, correspondiente al predio, existe la anotación 2 de fecha 11 de marzo de 1977 sobre inscripción de la escritura pública No. 46 del 4 febrero de 1977



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

cuyo objeto es compraventa del predio de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA a favor del señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR (fl. 46, c. 2)

Esta inscripción es suficiente para establecer la oponibilidad frente al conocimiento de la calidad en que actuaba la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA en el año 2002 cuando suscribió el contrato No. 77, objeto de la presente controversia contractual. Adicionalmente, se acredita que con posterioridad al año 1977, RODICARS -parte demandante- realiza inscripción de *“declaración de construcción en suelo ajeno, carrera 21 #71-61”*. Anotación 7 correspondiente al día 6 de marzo de 1984, frente a la escritura pública No. 384 del 3 de febrero de 1984 (fl. 46 c.2), esto significa, que por lo menos desde el año de 1984 RODICARS LTDA tiene conocimiento de que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA ya no ostentaba la calidad de propietaria frente al predio.

En la apelación, la parte demandante insiste en que al no informarse la condición de poseedora y vendedora incumplida se actuó de mala fe, como por ocultar el estado litigioso del predio, lo que ocasionó un perjuicio sobre las mejoras. Sobre el particular, se acredita con el acervo probatorio que los demandantes tenían conocimiento de construir sobre terrenos de propiedad de un tercero, y que desde el momento en que levantaron dichas mejoras -año 1976- el arrendador no era el dueño del terreno, toda vez, que manifestaban actuar como arrendatarios del señor GUEVARA BETANCOURT, que no era propietario del bien. Incluso antes de la suscripción del contrato No. 77 de 2002 ya era de conocimiento para RODICARS LTDA la existencia de litigios como las acciones del Instituto de Desarrollo Urbano ya que en la matrícula inmobiliaria No. 50C-378618 se evidencian la inscripción de demandas y embargos en las anotaciones 14 y 18 correspondientes a los años de 1994 y febrero de 1998, con antelación a la suscripción del Contrato No. 77 del 2002 (fl. 47, c.2).

Así las cosas, para la Sala es claro que no existió ocultamiento de estas circunstancias para la parte demandante. Al respecto, el artículo 1992 del Código Civil prescriben que *“el arrendatario no tendrá derecho a la indemnización de perjuicios [...] si contrató a sabiendas del vicio y no se obligó al arrendador a sanearlo; o si el vicio era tal, que no pudo sin grave negligencia*



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

de su parte ignorarlo [...]” y, en el caso concreto, no se estableció obligación alguna a cargo de la BENEFICENCIA.

A esto se suma, que la pérdida de la tenencia del bien se dio con posterioridad al vencimiento del contrato. La entrega o restitución del bien se efectuó con ocasión de la diligencia lanzamiento del 3 de diciembre de 2007, después de la terminación del contrato de arrendamiento No. 77 de 2002, cuyo plazo venció el 30 de septiembre de 2007 y que el arrendatario fue informado en forma previa y, con la debida antelación, de que tendría que entregar el inmueble al vencimiento del plazo contractual.

10.2. Obligación a pagar expensas por salir en defensa del predio y concepto de valorización

El apelante manifiesta la obligación de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA de pagar los honorarios de los apoderados que tuvieron que contratar los demandantes para defender su posición jurídica frente al inmueble, la cual atribuyen al Contrato No. 77 de 2002 por remisión al Contrato 005 de 1998. Sobre el particular, esta Corporación desestimaré la pretensión alegada puesto que del acervo probatorio se deriva que no se acreditan los perjuicios reclamados y que el arrendatario no perdió la tenencia del inmueble durante la vigencia del contrato que se extendió hasta el 30 de septiembre de 2007. Para el efecto, se realizará varias precisiones frente a lo establecido en la relación contractual y los elementos de la naturaleza del contrato de arrendamiento que versan sobre este punto de la apelación.

Sobre el primer aspecto, esta Sala encuentra que esta obligación no se estableció en forma expresa en el Contrato No. 77 de 2002 objeto de litigio en esta controversia. Además, existe autonomía de la relación contractual prevista del año 2002 frente a otros vínculos contractuales, de modo que, no se predica continuidad de relaciones contractuales previas.

Sobre el segundo aspecto, asociado a los elementos de la naturaleza del contrato de arrendamiento se encuentra que existe una obligación de defensa de la tenencia del inmueble entregado en arrendamiento conforme a las disposiciones 1974 y 1988 del Código Civil, que permiten el arrendamiento de cosa ajena y que “el arrendatario de buena fe tendrá acción de saneamiento



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

contra el arrendador, en caso de evicción” (inc.2, art. 1974 C.C.) y exigir la indemnización de todo perjuicio por perturbaciones por vía de hecho sobre el goce de la cosa arrendada (art. 1988 del Código Civil), situaciones que se insiste no fueron probadas en el sub iudice por la parte demandante²⁸. Asimismo, deberá tenerse en cuenta los límites previstos en el Código Civil, en el artículo 1989 que establecen que las perturbaciones de derecho se dirigen contra el arrendador, y el arrendatario solo está obligado a notificarle de la turbación o molestia²⁹.

En el caso concreto, la Sala no encuentra que del Contrato No. 77 de 2002 se derive la obligación de asumir los gastos de valorización del predio ante el IDU porque se refiere a hechos anteriores a la celebración del contrato, que datan de los años 1998 a 1999, razón suficiente para negar la pretensión y confirmar la decisión del *a quo*. Aún, en gracia de discusión, al proceso no se allegó acervo probatorio que acredite que los demandantes asumieron el pago en los términos previstos en la demanda por una suma de \$3.200.000. Además, en la contestación de la misma, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA se pronunció en el sentido de atenerse a lo que se pruebe en el proceso y no se acredita que esta obligación estaba a cargo de la BENEFICENCIA ni se presentó soporte de pago -recibos- que acrediten la persona o entidad que asumió el pago de tales conceptos, por tanto, se carece de pruebas que soporten la pretensión por parte de los demandantes.

²⁸ Artículo 1988, Código Civil. “Si el arrendatario es turbado en su goce por vías de hecho de terceros, que no pretenden derecho a la cosa arrendada, el arrendatario a su propio nombre perseguirá la reparación del daño.

Y si es turbado o molestado en su goce por terceros que justifiquen algún derecho sobre la cosa arrendada, y la causa de este derecho hubiere sido anterior al contrato, podrá el arrendatario exigir una disminución proporcionada en el precio o renta del arriendo para el tiempo restante.

Y si el arrendatario, por consecuencia de los derechos que ha justificado un tercero, se hallare privado de tanta parte de la cosa arrendada, que sea de presumir que sin esa parte no habría contratado, podrá exigir que cese el arrendamiento.

Además, podrá exigir indemnización de todo perjuicio, si la causa del derecho justificado por el tercero fue o debió ser conocida del arrendador al tiempo del contrato, pero no lo fue del arrendatario, o siendo conocida de éste, intervino estipulación especial de saneamiento con respecto a ella.

Pero si la causa del referido derecho no era ni debía ser conocida del arrendador al tiempo del contrato, no será obligado el arrendador a abonar el lucro cesante.”

²⁹ Artículo 1989, Código Civil. “La acción de terceros que pretendan derecho a la cosa arrendada, se dirigirá contra el arrendador.

El arrendatario será sólo obligado a notificarle la turbación o molestia que reciba de dichos terceros, por consecuencia de los derechos que alegan y si lo omitiere o dilatare culpablemente, abonará los perjuicios que de ello se sigan al arrendador.”



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Tampoco se acredita que los demandantes hayan tenido perturbaciones de hecho sobre el goce del bien inmueble durante la vigencia del contrato (30 de septiembre de 2002 a 30 de septiembre de 2007), pues las afectaciones alegadas se atribuyen al hecho de la restitución del inmueble, el cual fue expresamente pactado al vencimiento del contrato. Por supuesto, alrededor del tema, se vislumbran otros procesos judiciales (Proceso ordinario orientado a declarar la simulación de compraventa del inmueble entre el señor González Cuéllar y Supercenter Ltda; Acción popular orientada a declarar la nulidad del contrato de compraventa de la Beneficencia y el señor González Cuéllar, con la suspensión de la entrega; proceso de acción de controversias contractuales dirigido a la entrega real y material del inmueble por parte del señor González Cuéllar y Supercenter Ltda contra la Beneficencia de Cundinamarca, que ordenó en segunda instancia la entrega del inmueble), procesos sobre posibles perturbaciones de derecho sobre la cosa arrendada, que no vincularon a los demandantes -y no era obligatorio vincularlos- y que no afectaron la tenencia del inmueble en el marco del contrato de arrendamiento durante su vigencia, esto es, hasta el 30 de septiembre de 2007.

Finalmente, en atención a que se declaró la legitimación en la causa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN corresponde determinar si procede el pago de las pretensiones asociadas al pago de la totalidad de condenas económicas, indemnizaciones y perjuicios asociadas al proceso penal seguido en su contra en la Fiscalía Seccional Doscientos del Complejo Judicial de "Paloquemao" radicación No. 710271, por el presunto delito de fraude a resolución judicial por haber pagado los cánones de arrendamiento a la Beneficencia y no al secuestre designado en el proceso de entrega promovido por Supercenter Ltda., como propietaria del inmueble. En este punto, en primera instancia se determinó la falta de legitimación en la causa porque no fue allegada prueba alguna del proceso penal referido y, en esta segunda instancia, se encuentra la necesidad de resolver de fondo ratificando que no se encuentra soporte probatorio que acredite el proceso referenciado, la falta de intervención de la BENEFICENCIA y los perjuicios ciertos, reales y no hipotéticos, ocasionados al señor ALMONACID LEÓN, pues incluso las pruebas decretadas en segunda instancia, tenían finalidades probatorias distintas, razón por la cual se niegan las pretensiones de la demanda.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*, pero en el caso concreto, no se demostró el proceso penal referenciado, ni el incumplimiento de la obligación de defender a los arrendatarios de las perturbación sobre el goce de la cosa arrendada, ni los perjuicios endilgados por la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, razón suficiente para negar las pretensiones de la demanda.

10.3. Obligación de indemnizar perjuicios por concepto de “Good Will”

Obra en el expediente dictámenes periciales (cuadernos 4, 6, 7 y 8) orientados a establecer el valor promedio del Good Will y las ventas estimadas de la empresa, a partir de los documentos contables de la empresa para acreditar las pérdidas económicas de RODICARS LTDA.

Estas pruebas no requieren ser analizadas toda vez que los perjuicios que pretenden acreditar se derivan como consecuencia de la afectación o restricción de los derechos de permanencia o renovación del contrato de arrendamiento sobre el inmueble en los términos del artículo 518 del Código de Comercio, derecho que no se entiende incorporado a los contratos de arrendamiento que se rigen por la Ley 80 de 1993 y derecho que no le asiste o resulta aplicable a la parte demandante.

Por tanto, a diferencia de lo señalado por el *a quo*, la razón para negar estas pretensiones no radica en la falta de autorización de la cesión del contrato inicial a RODICARS por parte del arrendador y al rompimiento de la imputación que se podría hacer a la BENEFICENCIA. La razón de la negativa es que no le asiste un derecho de permanencia o renovación del contrato de arrendamiento a los demandantes, tema que ya se expuso en el acápite 6 de las consideraciones, referido a las prórrogas del contrato de arrendamiento e improcedencia de la renovación prevista en el artículo 518 del Código de Comercio.



10.4. Análisis de la obligación de indemnizar otros perjuicios asociados a la negativa a reunión convocada por los arrendatarios

Los apelantes señalan que la parte demandada -BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA-, incurrió en irregularidades y violación de las obligaciones contractuales que sustentan la demanda por la negativa a otorgar reunión convocada por los arrendatarios para abordar el tema de las mejoras.

Para esta Sala no se acredita que exista una omisión o indebida valoración de la no asistencia o negativa a reunión de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA ante convocatoria de los arrendatarios para resolver el tema de las mejoras, por cuanto del Contrato No. 77 de 2002 no se deriva la obligación de realizar ese tipo de reuniones, razón suficiente para señalar que no se puede predicar un incumplimiento del contrato por esta razón a partir del cual se deban indemnizar perjuicios.

11. Liquidación judicial del contrato

La liquidación de los contratos consiste en un corte de cuentas en la relación contractual, una figura de carácter patrimonial que se justifica en la necesidad de determinar la situación jurídica de las partes del contrato, más cuando una de ellas es el Estado. Así, el alto volumen de contratos, la disposición de recursos públicos y la protección de los principios de la función administrativa, la contratación estatal y los de la gestión fiscal, justifican su configuración dentro de la contratación estatal.

Esta figura tiene como fundamentos normativos los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, modificados por los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 217 del Decreto Ley 019 de 2012. En atención a que la Ley 1150 de 2007³⁰ entró en vigencia con posterioridad a la vigencia del Contrato No. 77 de 2002, corresponde a esta instancia judicial analizar el tema conforme a las

³⁰ La Ley 1150 de 2007 fue expedida el 16 de julio de 2007 y frente a su vigencia prescribió: “Artículo 33. Vigencia. La presente ley empieza a regir seis (6) meses después de su promulgación, con excepción del artículo 60 que entrará a regir a los dieciocho (18) meses de su promulgación.

Parágrafo 1o. En tanto no entre en vigor el artículo 60 de la presente ley las entidades podrán verificar la información de los proponentes a que se refiere el numeral 1 del artículo 5o de la presente ley.

Parágrafo 2o. Los artículos 9o y 17 entrarán a regir una vez se promulgue la presente ley.”



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

disposiciones originarias de la Ley 80 de 1993, que regula la obligación de liquidar el contrato estatal, sólo en algunos eventos, y el contenido de la liquidación, en los siguientes términos:

Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

Artículo 60. Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.

En estos términos, para las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993, existe la obligación de liquidar: i) los contratos de tracto sucesivo; ii) los contratos cuya ejecución se prolongue en el tiempo; y iii) los que los requieran. El contrato No. 77 de 2002 era un contrato de arrendamiento, por tanto, al tratarse de un contrato de tracto sucesivo procede la liquidación del mismo.

De acuerdo a los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 136 del Decreto 01 de 1984 se establece las oportunidades para la liquidación del contrato estatal, asignándole competencia a las partes, la entidad estatal y a la jurisdicción para su realización, es así como surgen las modalidades de liquidación denominadas como bilateral, unilateral y judicial. El Consejo de Estado ha dicho que la liquidación judicial del contrato estatal “es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

modalidades de liquidación antes mencionada”³¹, o sea, en subsidio de la liquidación bilateral – o de mutuo acuerdo – y de la liquidación unilateral.

La noción y alcance de esta institución se delimita a nivel jurisprudencial y doctrinario. Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en Sentencia de 20 de septiembre de 2007 (C.P. Ruth Stella Correa), afirmó que “la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derecho a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial”³².

Conforme a lo anterior, la liquidación del contrato constituye un balance final o ajuste de cuentas económico, técnico y jurídico, entre la administración contratante y el particular contratista, con la finalidad de finiquitar su relación contractual, razón por la cual se plasma y formaliza la situación financiera y jurídica al término de la relación contractual y el grado de cumplimiento del objeto contratado. Adicionalmente, en esta etapa se tiene como propósito decidir todas las reclamaciones a que haya dado lugar la ejecución del contrato, de modo que constituye la oportunidad para formular y decidir las reclamaciones que se consideren pertinentes.

En el *sub judice*, la pretensión de liquidación del contrato se orientó a incluir dentro de su contenido las condenas derivadas de esta controversia contractual, pretensiones que se niegan conforme a lo expuesto en la parte motiva. Fuera de estos elementos, no se allegó al acervo probatorio elementos que permitan adoptar una decisión de fondo sobre un corte de cuentas económico, técnico y jurídico sobre el Contrato No. 77 de 2002 suscrito entre los demandantes y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, por tal razón, no existen elementos materiales que permitan conceder la pretensión de liquidación judicial del contrato, razón por la que se niega esta pretensión.

³¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Rad: 76001-23-31-000-1994-00507-01(15239). Actor: Data Base System Ltda. Demandado: Municipio Santiago de Cali.

³² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 20 de septiembre de 2007. Rad: 68001-23-15-000-1995-01233-01 (16370)



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

Se reitera que conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”* y, en el *sub judice*, no se allegó ni por la parte demandante ni demandada el expediente contractual completo correspondiente a la ejecución del contrato que permita establecer un corte de cuentas entre las partes.

12. Conclusión

Para esta Sala de conformidad con el acervo probatorio se acredita la legitimación en la causa por activa del señor JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN frente a las pretensiones correspondientes a la declaratoria de incumplimiento del contrato, razón por la cual, se deberá revocar la sentencia de primera instancia en este sentido. Además, dado que la sentencia de primera instancia no se pronunció respecto de las pretensiones relacionadas directamente con este demandante y derivadas del alegado incumplimiento del contrato, se negará las pretensiones que había elevado en su favor de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Para esta Sala queda acreditado que la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA no incumplió el Contrato No. 77 de 2002 en las materias objeto de la apelación y no está obligada a la reparación o indemnización solicitada por los demandantes. Frente a la pretensión de liquidación judicial del contrato, se procede a negar la pretensión conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, es innecesario e improcedente el análisis de responsabilidades frente al fuero de atracción frente al señor CARLOS FIDOLO GONZÁLEZ CUÉLLAR y SUPERCENTER LTDA y, es improcedente, el estudio de las pretensiones subsidiarias.

En estos términos, se procede negar las pretensiones de la demanda, complementando la sentencia recurrida frente a la pretensión de la liquidación judicial, y se confirma la sentencia de primera instancia en los demás ordinales.



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

13. Condena en costas

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado 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 A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR el ordinal primero de la sentencia del 25 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión y, en su lugar, **DECLARAR** la legitimación en la causa por activa del señor **JOSÉ ARÍSTIDES ALMONACID LEÓN** y negar las pretensiones que había elevado en su favor.

SEGUNDO: COMPLEMENTAR la sentencia del 25 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, para negar la pretensión de liquidación judicial del contrato No. 77 de 2002 conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia del 25 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema



Radicación: 25000-23-26-000-2007-00503-01 (46052)

Demandantes: José Arístides Almonacid León y otros

Demandado: Beneficencia de Cundinamarca y otros

Referencia: Acción de controversias contractuales

permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.a.spx>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Salvamento parcial de voto

VF