

e

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero Ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., uno (1) de junio de dos mil veintidós (2022) Radicación número: 05001-23-31-000-2002-04922-01(38756) Actor: JORGE WILLIAM TORO MEJÍA Y OTRO

Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ACCIÓN DE CONTROVERSIA CONTRACTUALES-Es el medio de control idóneo para demandar los actos proferidos durante la actividad contractual. PROPOSICIÓN JURÍDICA COMPLETA CCA-Se debe demandar el acto definitivo y las decisiones que lo modifiquen o confirmen salvo que hubiera sido revocado, en cuyo caso solo debe demandarse la última decisión. ACCESO A LA JUSTICIA-No aplicación de cambio de jurisprudencia. APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. COPIAS SIMPLES-Valor probatorio. FOTOGRAFÍAS-Valor probatorio. DOCUMENTOS-Deben ser aportados en las oportunidades probatorias establecidas en la ley. DOCUMENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS-Valor probatorio. RÉGIMEN DEL CONTRATO-Como fue celebrado por un municipio, se además del derecho privado, se aplica la regulación excepcional de la Ley 80 de 1993. FACULTADES EXCEPCIONALES-Su excepcionalidad proviene al adoptarse mediante actos administrativos. Cláusulas excepcionales-No son exorbitantes, ni inusuales al derecho común. POTESTADES EXCEPCIONALES-Grupos. TERMINACIÓN UNILATERAL-Artículo 17 de la Ley 80. TERMINACIÓN UNILATERAL POR NULIDAD-Figura particular de la Ley 80. EJERCICIO LEGÍTIMO DE FACULTADES

EXCEPCIONALES-Incumplimiento del contrato. TERMINACIÓN UNILATERAL PACTADA-Coexistencia con verdaderas cláusulas excepcionales. TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO-Se puede pactar en ejercicio de la autonomía de la voluntad. TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO-Se entiende incorporada en algunos contratos de derecho privado. PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Las autoridades únicamente pueden ejercer funciones permitidas en la ley. MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO-Garantía del debido proceso. NULIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN POR INCOMPETENCIA-Se configura

cuando la entidad o el funcionario no tienen competencia para adoptar una decisión.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO-No se entienden pactadas ni es posible pactar cláusulas excepcionales. TERMINACIÓN UNILATERAL-No hay competencia temporal para proferirlo cuando el contrato expiró. DAÑO-Presupuesto de la responsabilidad civil del Estado. PRÓRROGA DE CONTRATO-Concepto. RENOVACIÓN DE CONTRATO Concepto. RENOVACIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO-Aplican las disposiciones del Código Civil al contrato público. RENOVACIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO-Las disposiciones de la renovación automática del arrendamiento contempladas en el Código de Comercio no son compatibles con el contrato público. INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO-

Cuando las estipulaciones sean claras, no puede desconocerse lo acordado. COSTAS EN CCA-Improcedencia cuando no se actúa con temeridad o mala fe.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 18 de enero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

El Departamento de Antioquia y Jorge William Toro Mejía celebraron el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 de 1997 para el expendio al público de bebidas

Expediente n.º. 38.756

Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro Declara nulidad y niega pretensiones

calientes en la entrada del primer piso del centro administrativo departamental La Alpujarra. La entidad decidió no renovar el contrato y, ante la negativa del arrendatario de entregar el bien, lo terminó unilateralmente. El demandante pidió la nulidad de los actos que terminaron unilateralmente el contrato.

ANTECEDENTES

El 6 de diciembre de 2002, Jorge William Toro Mejía y Luis Alberto Castañeda Hernández, a través de apoderado judicial, formularon demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento de Antioquia. Solicitaron la nulidad de las resoluciones n.º 7361 del 30 de mayo de 2002 y n.º 12079 del 8 de agosto de 2002, que terminaron unilateralmente el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010; \$900.000 diarios por lo dejado de percibir desde que cerró su negocio hasta el día en que se profiriera la sentencia definitiva, por lucro cesante y; 200 SMLMLV, por perjuicios morales. En apoyo de las pretensiones, afirmaron que los actos administrativos eran nulos por violación al debido proceso, pues la entidad no adelantó procedimiento alguno. Señaló que se desconoció el derecho al trabajo y el derecho a la igualdad, y que se violó el derecho a la prórroga automática establecida en el Código de Comercio para locales comerciales. Adujo falsa motivación, porque la entidad terminó unilateralmente el contrato por razones de orden público, pero con anterioridad había sostenido que no deseaba prorrogar el contrato con fundamento en una cláusula del contrato.

El 7 de marzo de 2003, se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de contestación de la demanda, el Departamento de Antioquia señaló que como el demandante no era comerciante al momento de celebración del contrato, al no estar inscrito en el registro mercantil, no le eran aplicables las normas del Código de Comercio. El 11 de septiembre de 2006, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente. Las partes reiteraron lo expuesto. El Ministerio Público guardó silencio.

El 18 de enero de 2010, el Tribunal Administrativo de Antioquia en la sentencia

negó las pretensiones, porque no se acreditaron los vicios alegados por el

demandante. La parte demandante interpuso recurso de apelación, que fue concedido el 22 de abril de 2010 y admitido el 25 de junio siguiente. Esgrimió que las pruebas daban cuenta de que los actos administrativos tenían vicios de ilegalidad. El 26 de julio de 2010, se corrió traslado

para alegar de conclusión en segunda instancia. La parte demandante reiteró lo expuesto. La demandada guardó silencio. El Ministerio Público conceptuó que los actos administrativos que terminaron unilateralmente el contrato eran ilegales, pues no estaba permitida esa figura en el contrato de arrendamiento. No obstante, señaló que no procedía la indemnización de perjuicios, porque la entidad había decidido no prorrogar el contrato y el demandante había incumplido la obligación de restituir el bien.

CONSIDERACIONES

1. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la nulidad de un acto administrativo, según el

artículo 82 CCA, modificado por el artículo 1° de la Ley 1107 de 2006. El Consejo

de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 CCA, según el cual resuelve los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el artículo 20.2 CPC, el valor de la pretensión mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 CCA, esto es, \$154.500.000¹?

Acción procedente

Los artículos 14 y 77 de la Ley 80 de 1993 prescriben que contra los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión del uso de potestades excepcionales procederá recurso de reposición, sin perjuicio del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo. De ahí que la acción de controversias contractuales establecida en

¹ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2002, \$309.000, por 500.

el artículo 87 CCA sea el medio de control idóneo para controvertir los actos proferidos con ocasión de cláusulas excepcionales, tales como la caducidad, terminación o la interpretación del contrato². Aunque el demandante interpuso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones n.º 7361 y 12079, que terminaron unilateralmente el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14- 0010, como la acción de controversias contractuales es el medio de control idóneo para controvertir los actos administrativos proferidos en ejecución del contrato y perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando se alegan perjuicios ocasionados por su expedición (arts. 50 y 51 Ley 80, 1546 y 1602 CC y 87 CCA), la Sala estudiará el asunto bajo este medio de control.

Demanda en tiempo

El término para formular las pretensiones de naturaleza contractual, en la acción controversias contractuales, de conformidad con el inciso primero del numeral 10 del artículo 136 CCA, por regla general, es de dos años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Como el demandante solicitó la nulidad de la Resolución n.º 12079 que confirmó la decisión de terminar unilateralmente el contrato, que fue

notificada el 12 de agosto de 2002 [hecho probado 11.13], el término para interponer la demanda vencía el 13 de agosto de 2004 y como la demanda se interpuso el 6 de diciembre de 2002, fue presentada en tiempo.

Legitimación en la causa

Jorge William Toro Mejía está legitimado en la causa por activa y el Departamento de Antioquia por pasiva, pues fueron partes del contrato de arrendamiento n.º 97- CA-14-0010 [hecho probado 11.1]. Luis Alberto Castañeda Hernández no está legitimado en la causa por activa, porque no fue parte del contrato.

Aptitud de la demanda

² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1 de abril de 2009, Rad. 36.124 [fundamento jurídico 6.2), en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 819-820, disponible en: <https://cutt.ly/Akgynhf>.

Expediente n.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

El artículo 138 CCA, vigente al momento de interposición de la demanda, establecía que cuando se pretendiera la nulidad de un acto definitivo que había sido objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberían demandarse las decisiones que lo modificaran o confirmaran, pero si hubiera sido revocado, solo procedería demandar la última decisión.

El Consejo de Estado, desde 1996, estimó que cuando se demandara únicamente la decisión definitiva y la que resolvía el recurso de apelación, se entendía demandada aquella que decidiera la reposición³. El 10 de diciembre de 2008, rectificó el criterio y señaló que el demandante tenía la carga de demandar todas las decisiones que confirmaran o modificaran el acto definitivo, incluso el acto que resolvía la reposición. Esta decisión no moduló sus efectos⁴.

El demandante alegó la nulidad de la Resolución n.º 7361 del 30 de mayo de 2002, que declaró la terminación unilateral del contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14- 0010 y la Resolución n.º 12079 del 8 de agosto de 2002, que resolvió la apelación contra esa decisión. No obstante, se acreditó que el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia expidió la Resolución n.º 10342 del 18 de junio de 2002, que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución n.º 7361 [hecho probado 11.12], decisión que no fue demandada.

La demanda se presentó el 6 de diciembre de 2002, fecha para la cual la jurisprudencia consolidada se inclinaba por la posibilidad de demandar el acto definitivo y el que resolvía el recurso de apelación sin que se configurara la ineptitud sustantiva de la demanda, pues se entendía demandado el acto que resolvía el recurso de reposición. Criterio que solo vino a ser cambiado en decisión de 10 de diciembre de 2008, para exigir la demanda contra todos los actos que resolvían los recursos, incluido el de reposición.

Aunque la variación de jurisprudencia por regla general tiene efectos sobre todos los casos a los que se aplica, no se puede desconocer que un nuevo criterio,

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 28 de marzo de 1996, Rad: 3603 [fundamento jurídico IV], sentencia de 27 de junio de 2002, Rad. 6924 [fundamento jurídico V]

y sentencia del 11 de julio de 2002, Rad: 7173 [fundamento jurídico V].

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 10 de diciembre de 2008, Rad, 2006-00117 [fundamento

jurídico párr. 9-10].

Expedienten.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejia y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

aplicado a las demandas interpuestas con anterioridad, puede -como sucede en este caso- entrañar una afectación al derecho de acceso a la justicia, al imponer una carga desproporcionada al demandante, luego de muchos años de estar pendiente de que se resuelva su controversia. La aplicación del criterio según en el cual solo era necesario demandar el acto definitivo y el que resolvía el recurso de apelación es consonante con el artículo 163 CPACA, que dispone que si el acto fue objeto de recursos ante la Administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Esta Corporación, además, ha considerado necesario aplicar los criterios establecidos desde 1996 hasta el 10 de diciembre de 2008 en los eventos de demandas presentadas con anterioridad al cambio de criterio jurisprudencial⁵.

Como al momento de la presentación de la demanda el Consejo de Estado aceptaba que sólo se demandara el acto definitivo y el acto que resolvía el recurso de apelación, sin que ello implicara la configuración de una inepta demanda, pues se entendía demandada la decisión que resolvía la reposición, la Sala estudiará el asunto de fondo.

11. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si son nulos los actos administrativos mediante los cuales una entidad terminó unilateralmente un contrato de arrendamiento, en virtud de la potestad excepcional prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, y si procede la indemnización de perjuicios.

Análisis de la Sala

Como la sentencia fue recurrida por la demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 357 CPC.

Hechos probados

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 11 de febrero de 2021, Rad, 2003-02829-01 [fundamento jurídico 51).

Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio⁶.

Las fotografías aportadas al proceso (f. 55 c.1) no serán valoradas, porque según criterio uniforme de esta Sala, conforme al artículo 252 CPC, hoy 244 CGP, no se tiene certeza de la persona que las realizó y tampoco de las circunstancias de modo y lugar en las que fueron tomadas⁷.

El demandante aportó con los alegatos de conclusión en primera instancia, una certificación de ingresos del establecimiento de comercio y unas fotografías (f. 232- 248 c. 1), que no serán valoradas, pues no fueron aportadas en las oportunidades probatorias establecidas, ni fueron decretadas como prueba en el proceso, de conformidad con los artículos 174 y 183 CPC.

Según el artículo 251 CPC, los documentos son públicos o privados. El documento es público si es otorgado por funcionario en ejercicio de su cargo o con su intervención y es privado si no reúne los requisitos para ser público. El documento público se presume auténtico y el documento privado es auténtico en los casos previstos en el artículo 252 CPC. El mérito probatorio de los documentos lo asigna el juez (arts. 264, 277 y 279 CPC), luego de la apreciación de las pruebas en su conjunto, según las reglas de la sana crítica (art 187 CPC).

De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente, se demostraron los siguientes hechos:

El secretario de hacienda del Departamento de Antioquia, como delegado del gobernador, y Jorge William Toro Mejía celebraron el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 de 1997 para el expendio al público de bebidas calientes en la entrada del primer piso del centro administrativo departamental La Alpujarra, según da cuenta copia simple del contrato (f. 24-26 c. 1).

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022 [fundamento jurídico 1]. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencia!, sin embargo lo respeta y acoge. Los argumentos de la inconformidad están en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 26.984. Estas providencias se pueden consultar en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo 8, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 363, 364 y 365, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 28.832 [fundamento jurídico 9.1].

El 20 de diciembre de 1997, Jorge William Toro Mejía y Luis Alberto Castañeda celebraron un contrato mediante el cual ambos aportarían \$4.000.000 para instalar un «stand» de bebidas calientes en la gobernación de Antioquia y establecieron que las utilidades serían del 50% para cada uno, según da cuenta copia simple del contrato (f. 27 c. 1).

El 22 de octubre de 2001, el director de bienes de la secretaría de hacienda del Departamento de Antioquia -en oficio n.º 150858 a Jorge William Toro Mejía comunicó que el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 no se renovarían de conformidad con la cláusula cuarta de ese contrato, según da cuenta copia simple del oficio (f. 28 c. 1).

El 26 de noviembre de 2001, Jorge William Toro Mejía -en comunicación al director de bienes de la secretaría de hacienda del Departamento de Antioquia indicó que le era «difícil por ahora atender a su petición de entrega» del espacio donde estaba ubicado el módulo para la venta de bebidas de café, pues no cumplía lo dispuesto en los artículos 518 a 523 del Código de Comercio y tenía empleados que se verían afectados. Indicó que estaba dispuesto a negociar un aumento del canon o la reubicación del módulo de café, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 29 c. 1).

El 20 de diciembre de 2001, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia---en oficio

n.º 180839 a Jorge William Toro Mejía- comunicó a que no era posible renovar el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-001 O y solicitó la entrega del espacio arrendado, según da cuenta copia simple del oficio (f. 102 c. 1).

El 10 de enero de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia -en oficio n.º 185921 Jorge William Toro Mejía- solicitó la entrega «sin más dilación y de forma inmediata» del espacio arrendado en el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010, según da cuenta copia simple del oficio (f. 30 c. 1).

El 8 de marzo de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia -en oficio n.º 219997 a Jorge William Toro Mejía- volvió a solicitar la

devolución del espacio arrendado en el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14- 0010, según da cuenta copia simple del oficio (f. 31-32 c. 1).

El 14 de marzo de 2002, Jorge William Toro Mejía -en comunicación al secretario de hacienda del Departamento de Antioquia- indicó que el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 había sido renovado de conformidad con los artículos 518 a 520 del Código de Comercio, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 33-34 c. 1).

El 11 de abril de 2002, Jorge William Toro Mejía -en comunicación al secretario de hacienda del Departamento de Antioquia- reiteró que no entregaría el espacio arrendado, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 35-36 c. 1).

O El 30 de mayo de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia, mediante la Resolución n.º 7361, declaró la terminación unilateral del contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 en uso de las facultades establecidas en el artículo 17.1 de la Ley 80 de 1993, pues consideró que existía una circunstancia de orden público que justificaba la medida dado que el uso del área arrendada dificultaba la labor de vigilancia sobre el inmueble, según da cuenta copia auténtica del acto administrativo (f.16-18 c. 1).

1. El 7 de junio de 2002, Jorge William Toro Mejía presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución n.º 7361, pues estimó que no se habían presentado problemas de orden público en la zona, según da cuenta copia simple del recurso (f. 22-23 c. 1).
2. El 18 de junio de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia, mediante la Resolución n.º 10342, resolvió el recurso de reposición y confirmó la Resolución n.º 7361 que terminó unilateralmente el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010, según da cuenta copia simple del acto administrativo (f. 171-173 c. 1).
3. El 8 de agosto de 2002, el gobernador del Departamento de Antioquia, mediante la Resolución n.º 12079, resolvió el recurso de apelación y confirmó la Resolución n.º 7361, que terminó unilateralmente el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010, según da cuenta copia auténtica del acto administrativo (f.19-21 c.

1). La decisión fue notificada el 12 de agosto de 2002, según da cuenta firma de recibido (f. 21 c. 1).

4. El 15 de agosto de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia -en comunicación a Jorge William Toro Mejía- solicitó que entregara el espacio arrendado en el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010, pues la Resolución

- n.º 7361 de 2002 que terminó unilateralmente el contrato se encontraba ejecutoriada, según da cuenta copia simple de la comunicación (f. 74 c. 1).
5. El 28 de agosto de 2002, el Tribunal Superior de Medellín-Sala Laboral tuteló transitoriamente los derechos fundamentales del trabajo, a la igualdad y al debido proceso de Jorge William Toro Mejía y ordenó al gobernador del Departamento de Antioquia suspender la ejecución de la Resolución n.º 7361 y n.º 12079 que terminaron unilateralmente el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010, según da cuenta copia simple de la decisión (f. 75-82 c. 1). El 10 de octubre de 2002, la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Laboral revocó la decisión, según da cuenta copia simple de la decisión (f. 83-93 c. 1).
 6. El 11 de octubre de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia -en comunicación a Jorge William Toro Mejía- indicó que debía coordinar la entrega del espacio arrendado en el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14- 0010 con Osear Botero, funcionario de la dirección de bienes de la secretaría de hacienda, según da cuenta copia simple del oficio n.º 345896 (f. 38 c. 1).
 7. El 20 de noviembre de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia--en oficio n.º 366357 al secretario general de la gobernación- solicitó que enviara un fontanero y un electricista para retirar los servicios de acueducto y energía eléctrica para el día 26 de noviembre de 2002, con ocasión a la terminación unilateral del contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 ordenada en la Resoluciones n.º 7361 y 10342 de 2002, según da cuenta copia simple del oficio (f. 39c.1).
 8. El 25 de noviembre de 2002, el Tribunal Administrativo de Antioquia rechazó la acción de cumplimiento interpuesta por Jorge William Toro Mejía contra el

Expedienten.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

- Departamento de Antioquia con ocasión de la terminación del contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010, pues no se probó que la entidad hubiera sido constituida en renuencia, según da cuenta copia simple de la decisión (f. 70-73 c. 1).
9. El 16 de diciembre de 2002, el Juzgado Décimo Quinto Penal del Circuito de Medellín negó la acción de tutela interpuesta por Luis Alberto Castañeda Hernández por violación al debido proceso y a la igualdad por la terminación del contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010, pues no se vulneraron esos derechos, según da cuenta copia simple de la decisión (f. 143-150 c.1).
 10. El 16 de diciembre de 2002, la inspección diez «D» de policía urbana de Medellín practicó diligencia de entrega del espacio arrendado, consignó que Jorge William Toro Mejía había manifestado en diligencia anterior que desocuparía el inmueble «durante el fin de semana», constató que el espacio había sido efectivamente desocupado y procedió a hacer entrega material del bien a Luis Fernando Vásquez Vélez, delegado por el secretario de hacienda departamental para ese fin, según da cuenta copia simple del acta de la diligencia (f. 180 c. 1).

El régimen del contrato

El artículo 1 de la Ley 80 de 1993 establece que esa ley tiene por objeto disponer las reglas y

principios que rigen los contratos de las entidades estatales. En consonancia, el literal a) del numeral 1 del artículo 2, definió, para los solos efectos de esta ley, que los departamentos serían entidades estatales.

El estatuto de contratación regula particularmente cinco materias propias del régimen de la contratación: (i) capacidad: dentro de la cual están las inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés, los consorcios y uniones temporales -que pueden celebrar contratos sin ser personas jurídicas- y el registro único de proponentes; (ii) la selección objetiva, que abarca los procedimientos de selección de contratistas; (iii) el perfeccionamiento y la forma del contrato, la urgencia manifiesta y algunos tipos de contratos; (iv) algunos aspectos relativos a su ejecución como el manejo de riesgo, la ecuación contractual y las denominadas

«potestades excepcionales» y (v) la liquidación del contrato y la de solución de controversias.

En lo demás, la Ley 80 de 1993 prescribe que, por regla general, los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 de ese estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes (arts. 13, 23, 28, 32, 40, 44 y 45 de la Ley 80 de 1993 y art. 2 CC), salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. De modo que el contrato estatal se rige por las disposiciones comerciales y civiles, salvo lo previsto por las normas de orden público previstas en la Ley 80 y sus modificaciones (arts. 5.1 Ley 57 de 1887 y 3° de la Ley 153 de 1887)⁸.

El Departamento de Antioquia y Jorge William Toro Mejía celebraron el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 de 1997 para el expendio al público de bebidas calientes en la entrada del primer piso del centro administrativo departamental La Alpujarra [hecho probado 11.1]. Como el Departamento de Antioquia fue parte del contrato, a sus contratos se aplica, además del derecho privado, la regulación especial prevista en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Terminación del contrato

El artículo 14.2 de la citada Ley, al establecer los medios que pueden utilizar las entidades para verificar el cumplimiento del objeto contractual -es decir, que el contrato no se frustre o a terminarlo si es el caso-, previó que las entidades podrían pactar las cláusulas excepcionales de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad. Estas facultades excepcionales -que no «exorbitantes» ni «inusuales» al derecho común revelan la íntima relación entre el contrato y los fines del Estado, que impone facultades de control y vigilancia (art. 3 Ley 80). Su particularidad no radica ahora en la «unilateralidad», sino que, al ser expresión de autotutela, se adoptan mediante actos administrativos.

Según el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, existen tres grupos de contratos que se

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 28 de febrero de 2020, Rad. 31.628 [fundamento jurídico 4].

Expedienten.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

rigen de forma diferente respecto a estas cláusulas excepcionales. En el primer grupo -[inclusión obligatoria]- se encuentran los contratos que tienen por objeto el ejercicio de una actividad que

constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado y los contratos de obra, frente a los cuales las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente (naturales, art. 1501 CC). Un segundo grupo

-[inclusión facultativa]-, donde se encuentran los contratos de suministro y prestación de servicios, respecto de los cuales se encuentra autorizado, pero no se impone, el pacto de dichas cláusulas (accidentales, art. 1501 CC). Al tercer grupo - [inclusión prohibida]- pertenecen los contratos que se celebran con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2 del artículo 14, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, en los que se encuentra prohibida la utilización de las cláusulas excepcionales, de manera que si se incluyen, habrá nulidad absoluta de la estipulación.

Existe un cuarto grupo -[no pertenece a ninguno de los anteriores grupos]-, no incluido expresamente en la ley, conformado por aquellas tipologías de contratos que no fueron nombradas anteriormente -como lo son los contratos de leasing o comodato-, frente al que se ha sostenido que no es posible el pacto de cláusulas excepcionales, pues se requiere de habilitación para su inclusión y posterior utilización al comportar el ejercicio de prerrogativas, mediante la adopción de actos administrativos, que escapan de las relaciones propias del derecho privado⁹.

Se ha permitido, por otra parte, la inclusión de este tipo de cláusulas en contratos regidos exclusivamente por el derecho privado, como es el caso de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en las condiciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 689 de 2001. La excepcionalidad de estas cláusulas, en principio, no radica en la unilateralidad, que

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de noviembre de 2006, Rad. 30832 [fundamento jurídico 6.2], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 312-314, disponible en <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro Declara nulidad y niega pretensiones

no es ajena al derecho privado [núm. 17], sino en que el ejercicio de estas se expresa como ejercicio del poder público, mediante actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y tienen carácter ejecutivo y ejecutorio y, en algunos casos -caducidad- conllevan la imposición de una sanción.

El artículo 17 de la Ley 80 de 1993, en consonancia con el artículo 14.2 que tiene como antecedente los artículos 18 y 19 del Decreto 222 de 1983, faculta a las entidades, mediante acto administrativo motivado y en ejercicio de una potestad excepcional, para disponer la terminación anticipada del contrato. La entidad puede dar por terminado el contrato: (i) cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga¹⁰; (ii) por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista; (iii) por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista (figura concursual eliminada mediante la Ley 222 de 1993); o (iv) por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del

contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato. De conformidad con el inciso segundo del artículo 14.1 de la Ley 80 de 1993, en los actos en los que se use la potestad excepcional de terminación unilateral, la Administración debe reconocer y pagar las compensaciones e indemnizaciones a que tengan haya lugar, por su ejercicio¹¹.

Estos supuestos de la terminación corresponden a circunstancias sobrevivientes a la celebración del contrato que hacen nugatoria su ejecución, por afectar el interés público. La primera causal de terminación unilateral dispone que procederá cuando:

(i) las exigencias del servicio público lo requieran o (ii) la situación de orden público lo imponga. El primer evento se refiere, pues, a aquellas circunstancias en los que la terminación de la relación contractual se necesite para la satisfacción del interés

general o colectivo¹². El segundo, implica que el orden público -aquel conjunto de

condiciones tendientes a asegurar la convivencia armónica de los miembros de una sociedad en un marco de estabilidad y normalidad institucionales con plena garantía

¹⁰Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de junio de 2007, Rad. 17253 [fundamento jurídico 4], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 329-330, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de febrero de 2009, Rad. 17211 [fundamento jurídico 5.1] y sentencia del 4 de junio de 2012, Rad. 22109 [fundamento jurídico 4.b], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 109, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>

¹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de agosto de 1999, Rad. ACU-798 [fundamento jurídico 2.1].

Demandante: Jorge William Toro Mejia y otro Declara nulidad y niega pretensiones

de las libertades públicas, cuyos elementos constitutivos son la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública- exija la terminación del vínculo. Circunstancia que, más que una facultad, constituye un mandato para la entidad, pues se deriva de la preeminencia del interés público¹³.

De otro lado, el artículo 45 dispone que cuando se configuren las causales de nulidad absoluta del contrato previstas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44, esto es, cuando se celebren contratos con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la constitución o en la ley, cuando se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal o cuando se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamente, la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre (terminación unilateral por nulidad) Una figura particular que, a primera vista, pareciera convertir a la Administración en «juez y parte».

Cuando la Administración termina unilateralmente un contrato con fundamento en la potestad

excepcional de terminación unilateral, debe motivar de forma detallada y precisa el acto administrativo a través del cual toma esa decisión (art. 17 y 24.7 de la Ley 80 de 1993). La motivación es una de las más caracterizadas expresiones del debido proceso, pues solo así el contratista podrá defender sus derechos, si considera que los motivos aducidos no se enmarcan en las causales para la procedencia de la figura¹⁴. La motivación, elemento fundamental del acto administrativo, puede encontrarse en el texto de la decisión o en los antecedentes que le dieron origen¹⁵. En consecuencia, la falsa motivación se configura cuando los fundamentos de la decisión no corresponden con la realidad, por la inexistencia o error de los motivos de derecho o de hecho aducidos¹⁶.

¹³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de junio de 2007, Rad. 17.253 [fundamento jurídico 4], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 329-330, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

¹⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de septiembre de 1990 Rad. N-3106 [fundamento

jurídico párr. 23-24], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 p. 325, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

¹⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de febrero de 2000, Rad. 5694 [fundamento jurídico 3], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Primera, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 27-2f., disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2001, Rad. 13.411 [fundamento jurídico b].

(t)

16

Expedienten.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

Ahora, si la ley dispone que la motivación debe estar explícita en el contenido de un acto, esta constituye un requisito de validez y, por ende, su ausencia -la falta de motivación- vicia de nulidad la decisión por incumplimiento de uno de sus presupuestos formales, esto es, por expedición irregular (art. 84 CCA, retomado por el artículo 137 CPACA).

De manera que, si los motivos de hecho o de derecho que aduce una entidad para terminar unilateralmente el contrato, con fundamento en lo establecido en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, no corresponden con aquellos que dan lugar a la figura, el acto estará viciado, pues las circunstancias alegadas no se enmarcarán en los supuestos que habilitan la medida. El control que haga el juez, en estos casos, no se limita a verificar la veracidad de los motivos expuestos por la Administración al terminar el contrato, pues también debe consultar su seriedad, la pertinencia de estos y su proporcionalidad con la medida tomada⁷

El ejercicio ilegítimo de la potestad excepcional de terminación unilateral constituye un

incumplimiento del contrato que da lugar a la indemnización integral de perjuicios bajo el régimen de responsabilidad contractual por culpa. Se debe precisar que, aunque el artículo 5 de la Ley 80 de 1993 pareciera sugerir el incumplimiento como una causa de desequilibrio económico del contrato, y el tratamiento jurisprudencia! sobre el punto no pareciera del todo claro¹⁸, lo cierto es que se trata de fenómenos distintos. Una cosa es el incumplimiento de una parte, por la desatención de sus obligaciones, como lo sería ejercer potestades excepcionales sin fundamento, y otra cosa son los eventos en que el equilibrio puede verse afectado por factores externos a las partes o por diversas causas que pueden ser imputables a la Administración, como consecuencia o por razón de la expedición de actos administrativos en ejercicio legítimo de su condición de autoridad.

¹⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de septiembre de 1990 Rad. N-3106 [fundamento jurídico párr. 23-24], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 p. 325, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 15 de febrero de 1999, Rad. 11194 [fundamento jurídico 1]; del 21 de junio de 1999, Rad. 14943 [fundamento jurídico 4], sentencia del 4 de septiembre de 2003, Rad.

10883, [fundamento jurídico 4 sentencias del 26 de febrero de 2004, Rad. 14043 [fundamento jurídico 3.1], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 266,267,276 y 268, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

La Sala reitera que las partes pueden dotarse recíprocamente, o a una de ellas, en ejercicio de la autonomía privada, de la facultad de resolver el contrato. Este pacto expreso de terminación unilateral constituye ley contractual y no puede ser anulado sino por contrariar el orden público y las buenas costumbres (arts. 15, 16, 1502 y 1519 CC) o cuando implique abuso del derecho (art. 830 C. Co.)¹⁹.

En muchos contratos típicos se establece, además, la facultad de terminación unilateral ya sea por incumplimiento o a voluntad (ad nutum). Por ejemplo: el transporte de cosas (art. 1034 C. Co.); el arrendamiento (art. 1995 y 2000 CC); el usufructo (art. 859 CC); el mandato (art. 2188 CC y 1279 C. Co.); el depósito (art. 2258 CC y 1177 C. Co.); el hospedaje (art. 1199 C. Co.); el comodato (arts. 2218 CC); el seguro (art. 1068 del C. Co.); el suministro (art. 973 del C. Co.); el de cajillas de seguridad (artículo 1420 del C. Co.); el de apertura de crédito y descuento (art. 1406 del C. Co.) y el de cuenta corriente (art. 1389 C. Co.), entre otros.

Aunque la Ley 80 de 1993 dispone como cláusula excepcional la posibilidad de declarar la caducidad -que se regirá por lo dispuesto en ese estatuto-, ello no quiere decir que las partes no puedan, además, pactar la terminación o resolución unilateral en el marco de la legislación civil o comercial, que es el régimen general del contrato público.

La diferencia básica entre estas cláusulas -las excepcionales y las que otorgan poderes unilaterales por pacto o según la naturaleza del contrato-, está dada en que, no obstante la unilateralidad, estas últimas no comportan el ejercicio de una prerrogativa de derecho público, al no exteriorizarse mediante actos administrativos. Esto se debe a que su origen no está en las disposiciones normativas de carácter legal que pretenden dotar a la Administración de poderes por fuera del derecho común, sino que se ampara en el derecho privado, en cuyo

marco, las partes ejercen la autonomía privada en aras del interés particular del negocio y de cada uno de los contratantes.

De modo que es posible la coexistencia de la resolución unilateral del contrato con

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de agosto de 2020, Rad. 36.875 [fundamento jurídico 5].

otras formas de terminación que sí constituyen verdaderas cláusulas excepcionales, particularmente la caducidad o la terminación por circunstancias de orden público. Esto, precisamente, en virtud de que la primera deviene del régimen de derecho privado -aplicable por remisión expresa de los artículos 13, 23, 28, 32, 40, 44 y 45 de la Ley 80 de 1993 -, y la segunda de la vigencia de normas de orden público propias de la contratación estatal. De manera que tanto las potestades excepcionales como las facultades unilaterales pactadas pueden coexistir en el marco de una misma regulación contractual, cada una con sus límites y en el marco de las hipótesis reguladas por la ley y por las partes para su ejercicio.

En los contratos sometidos a la Ley 80 de 1993, para determinar las normas aplicables se deberá diferenciar si la terminación unilateral del vínculo contractual se ejerció con fundamento en la potestad excepcional que dispone ese estatuto o en una facultad del tipo contractual o pactada. En efecto, cuando una entidad sometida al estatuto indique, en el acto que termina el contrato, que hizo uso de la facultad de terminación unilateral establecida en la Ley 80 de 1993 o se apoye en las hipótesis reguladas por esa norma, estará expidiendo un acto administrativo en el marco de las prerrogativas del poder público, sujeto a los recursos legales y al control judicial dispuestos para esta figura en la ley. Por el contrario, si la entidad hace uso de la facultad regulada para el tipo contractual o de la pactada por las partes, se deberá estudiar si concurren los presupuestos, regulados por la ley o por las partes, para adoptar esa decisión, esto es, en últimas, si se incumplió o no el contrato, lo cual excluye el análisis de legalidad porque no comporta la expedición de un acto administrativo.

El demandante solicitó que se declarara la nulidad de las Resoluciones n.º 7361 del 30 de mayo de 2002 y n.º 12079 del 8 de agosto de 2002, que terminaron unilateralmente el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010.

Como el Departamento de Antioquia es una entidad regida por la Ley 80 de 1993 y señaló que terminaba unilateralmente el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14- 0010 con fundamento en lo establecido en el artículo 17.1 de la Ley 80 de 1993, al proferir la Resolución n.º 7361 del 30 de mayo de 2002 -confirmada por la Resolución n.º 10342 del 18 de junio de 2002 y n.º 12079 del 8 de agosto de 2002-

Expedienten ° 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

[hechos probados 11.10, 11.12 y 11.13], expidió los actos administrativos en ejercicio de la potestad excepcional regulada en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por ello, la Sala confrontará la conformidad de esos actos administrativos con lo establecido en la Ley 80 de 1993, para el ejercicio de las facultades excepcionales.

Competencia para terminar unilateralmente el contrato de arrendamiento

Según el artículo 14.2 de la Ley 80 de 1993, en los contratos de arrendamiento no se entienden pactadas ni es posible pactar cláusulas excepcionales, dentro de las cuales se encuentra la facultad de terminar el contrato, con fundamento en lo establecido en el artículo 17.1 de la Ley 80 de 1993 [núm. 13].

El artículo 17 de la Ley 80 de 1993 estableció que las entidades, mediante acto administrativo motivado y en ejercicio de una potestad excepcional al derecho común, se encuentran facultadas para disponer la terminación anticipada del contrato. La terminación anticipada implica poner término al contrato, de modo que, cuando este acaba por cualquier causa antes de que se profiera el acto administrativo de terminación unilateral, no existirá competencia temporal para tomar esa decisión, pues se estaría poniendo fin a un negocio jurídico que ya expiró²⁰.

Está acreditado que el Departamento de Antioquia y Jorge William Toro Mejía celebraron el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 de 1997 para el expendio al público de bebidas calientes en la entrada del primer piso del centro administrativo departamental La Alpujarra [hecho probado 11.1]. El 22 de octubre de 2001, el Departamento de Antioquia comunicó a Jorge William Toro Mejía que el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 no se renovarían de conformidad con la cláusula cuarta de ese contrato [hecho probado 11.3]. El 30 de mayo de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia, mediante la Resolución n.º 7361, declaró la terminación unilateral del contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-

²⁰Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 junio de 1984, Rad. N3096 [fundamento jurídico

3) y sentencia del 29 de noviembre de 2008, Rad. 17031 [fundamento jurídico 3.3.2.4), en Antología

Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 337 y 340-341, disponible en: <https://cuttly/OQ9KFJH>.

Expediente n.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

0010 en uso de las facultades establecidas en el artículo 17.1 de la Ley 80 de 1993 [hecho probado 11.10]. Jorge William Toro Mejía presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución n.º 7361, pues estimó que no se habían presentado problemas de orden público en la zona [hecho probado 11.11]. El secretario de hacienda del departamento, a través de la Resolución n.º 10342, confirmó la decisión [hecho probado 11.12] y el gobernador del Departamento de Antioquia, mediante la Resolución n.º 12079, resolvió el recurso de apelación y también confirmó la terminación unilateral del contrato [hecho probado 11.13].

El Departamento de Antioquia terminó unilateralmente el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 de 1997 en uso de la facultad establecida en el artículo 17.1 de la Ley 80 de 1993. No obstante, por expresa prohibición legal, la entidad no se encontraba habilitada para ello [núm. 13]. El contrato además -como se estudiará más adelante- ya había expirado a la fecha de expedición de esas decisiones [núm. 28]. La Sala reitera que la falta de competencia faculta al juez para declarar de oficio la nulidad de los actos originados en ella, porque la

incompetencia es la forma más grave de ilegalidad por la inobservancia de la fuente de sus atribuciones conforme al principio de legalidad (preámbulo, arts. 6, 121, 122 y 123 CN). La magnitud de esta irregularidad destruye la presunción de legalidad que ostenta el acto administrativo, por ello el juez está facultado para decretarla oficiosamente, aunque no se haya invocado esa grosera y brutal agresión del orden jurídico (usurpación de atribuciones que configura una auténtica «vía de hecho» en el ámbito del derecho)²¹. Como la entidad profirió los actos administrativos sin competencia, la Sala declarará la nulidad de oficio de las Resoluciones n.º 7361, 10342 y 12079.

El daño, presupuesto de la responsabilidad civil del Estado

El demandante solicitó \$900.000 diarios desde que cerró su negocio hasta el día en que se profiriera la sentencia definitiva por las ventas dejadas de percibir por la terminación del contrato, por lucro cesante, y 200 SMLMV, por perjuicios morales. Alegó que el contrato se renovó con fundamento en el artículo 518 del Código de Comercio.

²¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de octubre de 2011, Rad 34.144, [fundamento jurídico 6].

Expediente n.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

El arrendamiento es un contrato -bilateral, oneroso, por lo general conmutativo, de ejecución sucesiva, en el ámbito estatal, solemne- en el que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una

obra o a prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado, según el artículo 1973 CC. En consonancia, el artículo 2008 ce

prescribe que el arrendamiento de cosas expira de los mismos modos que los otros contratos, y especialmente: (i) por la destrucción total de la cosa arrendada; (ii) por la expiración del tiempo estipulado para la duración del arriendo; (iii) por la extinción del derecho del arrendador, según las reglas establecidas en el código; y (iv) por sentencia de juez o de prefecto en los casos que la ley ha previsto. Al fin del arrendamiento de cosas, el arrendatario es obligado a restituir la cosa -obligación de hacer-, y el arrendador debe recibirla, sin perjuicio de que pueda demandar los daños que presente el inmueble²².

Según el artículo 5 del Decreto 3817 de 1982, que estableció normas sobre el control de arrendamientos de bienes inmuebles ubicados en áreas urbanas, por vencimiento del término del contrato ningún arrendador podría exigir al arrendatario la entrega del inmueble, si el arrendatario hubiere cubierto los precios del arrendamiento en su oportunidad. No obstante, esta disposición no es aplicable al contrato público, conforme al parágrafo 2 del artículo 2 de ese decreto -con la modificación introducida por el Decreto 2221 de 1983-. Esta disposición señaló que los contratos de arrendamiento que celebraran las entidades públicas solo estarían sometidos a lo establecido en esa regulación en cuanto a la determinación del precio del arrendamiento y que en lo demás se regiría por el Decreto 222 de 1983 -hoy Ley 80 de 1993-.

La prórroga de un contrato es una estipulación que otorga el efecto de extender la vigencia de un contrato preexistente entre las partes sin necesidad de manifestación o formalidad alguna, de forma que es una extensión, por voluntad de las partes, de un plazo que está corriendo. La

prórroga del contrato es diferente de su renovación. Esta consiste en la celebración de un nuevo acuerdo que, aunque

²² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de enero de 2013 Rad. 20.918 [fundamento jurídico 25], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 p. 681, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

ct)

22

Expedienten.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

comúnmente tenga características similares con el inicial, constituye un nuevo vínculo contractual diferente.

Frente a la renovación del contrato de arrendamiento, el artículo 2014 CC dispone que si la cosa fuere raíz, y el arrendatario, con el beneplácito del arrendador, hubiere pagado la renta de cualquier espacio de tiempo subsiguiente a la terminación, o si ambas partes hubieren manifestado por cualquier hecho, igualmente inequívoco, su intención de perseverar en el arriendo, se entenderá renovado el contrato bajo las mismas condiciones que antes, pero no por más tiempo que el de tres meses en los predios urbanos y el necesario para utilizar las labores principiadas y coger los frutos pendientes en los predios rústicos, sin perjuicio de que la expiración de este tiempo vuelva a renovarse el arriendo de la misma manera.

Esta Corporación ha sostenido que esta disposición no es aplicable al contrato público, pues va en contravía de la formalidad del escrito establecida en la Ley 80 de 1993 para su perfeccionamiento²³. No obstante, la Sala considera que, aunque la renovación constituye un nuevo vínculo entre las partes, ello no implica necesariamente que deba elevarse a escrito cuando exista una norma que, como en el arrendamiento de cosas, reconozca la conducta de las partes de continuar con la ejecución del contrato y reguló sus efectos jurídicos. De modo que, la aplicación de la renovación del contrato de arrendamiento regulada en el artículo 2014 CC no desconoce norma imperativa dispuesta en la Ley 80 de 1993, pues no existe expresa prohibición ni incompatibilidad alguna entre aquélla figura y lo prescrito en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Además, se trata de la renovación de un contrato que las partes han elevado a escrito con anterioridad y que se rige por las disposiciones que allí fueron acordadas, salvo en el plazo. En ese sentido, lo dispuesto en el artículo 2014 CC resulta aplicable a los contratos de arrendamiento sometidos al contrato público.

El artículo 518 C. Co., por su parte, prescribe que el empresario que a título de arrendamiento haya ocupado no menos de dos años consecutivos el inmueble, con un mismo establecimiento de comercio, tendrá derecho a la renovación del contrato

²³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2013, Rad. 27.875 [fundamento jurídico 5), en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 18,17-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 p.p. 683-684, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

al vencimiento del mismo, salvo en los siguientes casos: (i) cuando el arrendatario haya incumplido el contrato; (ii) cuando el propietario necesite los inmuebles para su propia habitación o para un establecimiento suyo destinado a una empresa sustancialmente distinta de la que tuviere el arrendatario; y (iii) cuando el inmueble debe ser reconstruido o reparado con obras necesarias que no puedan ejecutarse sin la entrega o desocupación, o demolido por su estado de ruina o para la construcción de una obra nueva.

A diferencia de lo dispuesto en el artículo 2014 CC, que reconoce una conducta coincidente entre las partes del contrato de arrendamiento que desean continuar con la ejecución del contrato -voluntad implícita-, esta disposición impone al arrendador la renovación del contrato, salvo que se presente alguno de los eventos regulados en la norma. Brinda protección a la actividad empresarial del propietario del establecimiento de comercio y así protege entre otros, la estabilidad del negocio, la clientela y la fama acumuladas por él. No obstante, la imposición de la renovación automática del contrato en los términos establecidos en el artículo 518 C.Co. y la protección que ella brinda a los intereses del propietario del establecimiento de comercio sobre los del arrendador, no serían compatibles con la finalidad del contrato público. Podría implicar un sacrificio a la satisfacción de los fines estatales²⁴. Por ello, esta disposición no resulta aplicable al contrato de arrendamiento estatal.

Las partes acordaron en la cláusula cuarta del contrato de arrendamiento n.º 97- CA-14-0010 el plazo del contrato en los siguientes términos (f. 24 c. 1):

El término de duración del presente contrato será de un (1) año contado a partir del 26 de noviembre de 1997, el plazo del mismo podrá renovarse a su vencimiento, si a juicio del arrendador se presentan acontecimientos que así lo justifiquen: dicha renovación se hará de conformidad con las normas que regulan los contratos de arrendamiento en el Código Civil Colombiano (artículo 1973 y siguientes).

Solo cuando conste de manera inequívoca que la intención de las partes es distinta de lo que expresan los términos del contrato (art. 1602 CC), es posible recurrir a la

²⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de octubre de 2014, Rad. 29. 851 (fundamento jurídico 5], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 p. 446, disponible en: <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

definición de esa voluntad a través de los diferentes criterios previstos por el Código Civil²⁵. La intención de las partes [communis intentio] (art. 1618 CC), que aparece claramente en la modificación del contrato del 29 de diciembre de 1997, permite concluir que el Departamento de Antioquia y Jorge William Toro Mejía pactaron un plazo de un año contado a partir del 26 de noviembre de 1997 que podía ser renovado si a juicio del arrendador se presentaban acontecimientos que así lo justificaran.

El 22 de octubre de 2001, el Departamento de Antioquia -en oficio n.º 150858 a Jorge William Toro Mejía- comunicó a Jorge William Toro Mejía que el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 no se renovaría de conformidad con la cláusula cuarta de ese contrato [hecho probado 11.3]. El 20 de diciembre de 2001, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia -en n.º 180839 a Jorge William Toro Mejía- comunicó a que no era posible renovar el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 y solicitó la entrega del espacio arrendado [hecho probado 11.5]. El 10 de enero de 2002, el secretario de hacienda

del Departamento de Antioquia -en oficio n.º 185921 Jorge William Toro Mejía- solicitó la entrega «sin más dilación y de forma inmediata» del espacio arrendado en el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-001O [hecho probado 11.6]. El 8 de marzo de 2002, el secretario de hacienda del Departamento de Antioquia -en oficio n.º 219997 a Jorge William Toro Mejía- volvió a solicitar la devolución del espacio arrendado en el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-001 O [hecho probado 11.7].

Por su parte, el 26 de noviembre de 2001, Jorge William Toro Mejía -en comunicación al director de bienes de la secretaría de hacienda del Departamento de Antioquia- indicó que le era «difícil por ahora atender a su petición de entrega» del espacio donde estaba ubicado el módulo para la venta de bebidas de café [hecho probado 11.4]. El 14 de marzo de 2002, Jorge William Toro Mejía -en comunicación al secretario de hacienda del Departamento de Antioquia- indicó que el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-001O había sido renovado de

²⁵ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 29 de agosto de 1924 [fundamento jurídico 8] en Gaceta Judicial, Tomo XXXI, n.º. 1593, p. 121, y sentencia del 6 de marzo de 1972 [fundamento jurídico 11], en Gaceta Judicial, Tomo CXL/1, n.º. 2352, 2357 p. 98 a 106. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de junio de 2012, Rad. 23191 [fundamento jurídico 38 a 40]. en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 110 a 111, disponible en <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

Expedientenº 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejia y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

conformidad con los artículos 518 a 520 del Código de Comercio [hecho probado 11.8]. El 11 de abril de 2002, Jorge William Toro Mejía -en comunicación al secretario de hacienda del Departamento de Antioquia- reiteró que no entregaría el espacio arrendado [hecho probado 11.9].

Las comunicaciones del Departamento de Antioquia y de Jorge William Toro Mejía son documentos que se presumen auténticos [núm. 10] y su contenido no fue desvirtuado por otras pruebas. Dan cuenta de que el arrendador, desde el 22 de octubre de 2001, en varias comunicaciones, reiteró su decisión de no renovar el contrato. No obstante, el arrendatario se negó a restituir el bien.

El Departamento de Antioquia y Jorge William Toro Mejía sometieron el contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-0010 a un plazo extintivo contado a partir del 26 de noviembre de 1997, que vencería al año siguiente, salvo que la entidad decidiera renovarlo en ejercicio de la autonomía de la voluntad. Las partes continuaron con la ejecución del contrato y el 22 de octubre de 2001, cuando la entidad comunicó al arrendatario su voluntad de terminarlo. Como las partes continuaron la ejecución del contrato de arrendamiento n.º 97-CA-14-001O con posterioridad al vencimiento del plazo inicial pactado, dicho contrato se renovó hasta el 26 de noviembre de 2001 en los términos del artículo 2014 CC, fecha en la cual expiró el arrendamiento, pues no le era aplicable la renovación automática establecida en el artículo 518 C.Co. y la entidad le informó al arrendatario su voluntad de no renovarlo. En ese momento, nació la obligación para Jorge William Toro Mejía de restituir el bien arrendado y del Departamento de Antioquia de recibirlo, sin embargo, el arrendatario no cumplió su

obligación. Solo hasta el 16 de diciembre de 2002, la inspección diez «D» de policía urbana de Medellín realizó la entrega material del bien [hecho probado 11.20].

Como el demandante solicitó los perjuicios ocasionados por la terminación unilateral del contrato, pero el arrendamiento ya había expirado al momento de proferirse los actos administrativos que la declararon, el daño alegado no se configuró. Por ello, la Sala negará las pretensiones indemnizatorias.

De conformidad con el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la

Expedienten.º 38.756 Demandante: Jorge William Toro Mejía y otro

Declara nulidad y niega pretensiones

parte haya actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

REVÓCASE la sentencia del 18 de enero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución n.º 7361 del 30 de mayo de 2002, n.º 10342 del 18 de junio de 2002 y n.º 12079 del 8 de agosto de 2002, proferidas por el Departamento de Antioquia.

SEGUNDO: NIÉGANSE las demás pretensiones.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme este fallo, DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

JFB/PT

Aclaro voto

GUILLERMO SÁNC



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)



logo