

**ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES PUBLICAS - Competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Regulación normativa / COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - Actividades contractuales de las entidades públicas. Criterio orgánico**

La Sala es competente para conocer del presente asunto, pues, por una parte, el artículo 82 del C.C.A., modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, estableció que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de las controversias y litigios surgidos de “la actividad de las entidades públicas”, lo cual comprende, entre otras, la actividad contractual y precontractual de dichas entidades, sin importar que éstas se sometan o no al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en tanto se adoptó un criterio orgánico en el que resulta irrelevante el régimen de derecho aplicable a sus contratos, a lo cual se suma que, por otra parte, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 dispuso que el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales era el contencioso administrativo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1107 DE 2006 - ARTICULO 1 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 82

**MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Regulación normativa / CADUCIDAD DE LA ACCION DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Término. Cómputo / CADUCIDAD DE LA ACCION DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Contratos que requieren liquidación. Término. Cómputo**

Al tenor del artículo 44 (numeral 10) de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136 del C.C.A., aplicable al asunto sub examine, el término de caducidad de la acción contractual es de dos (2) años, contados “a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento”. Ahora bien, el citado artículo, en su numeral 10, literal d, previó que, en los contratos que requieran liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la Administración, el término de caducidad de los dos (2) años se contará desde la ejecutoria del acto que la apruebe. En el presente asunto, el contrato de arrendamiento 007/97 fue liquidado unilateralmente por la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, mediante Resolución 1261 del 8 de septiembre de 1999, confirmada mediante Resolución 1415 del 29 de septiembre de ese mismo año, decisión que cobró ejecutoria el 11 de octubre de 1999, de modo que la demanda podía instaurarse, a más tardar, el 11 de octubre de 2001; por lo tanto, como ésta se presentó el 8 de septiembre de 2000, no hay duda de que ello ocurrió dentro del término de ley.

**FUENTE FORMAL:** LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 44.10 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

**CONTRATOS SUSCRITOS POR LAS ENTIDADES DE SERVICIOS PUBLICOS - Régimen jurídico aplicable / CONTRATOS SUSCRITOS POR LAS ENTIDADES DE SERVICIOS PUBLICOS - Que tienen por objeto su prestación se rigen por el parágrafo 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 / CONTRATOS SUSCRITOS POR LAS ENTIDADES DE SERVICIOS PUBLICOS - Que no tienen por objeto su prestación se rigen por la ley 80 de 1993 / ENTIDADES DE SERVICIOS PUBLICOS - Contrato de arrendamiento. Se rige por las disposiciones comerciales y civiles**

Al disponer el artículo 31 acabado de citar que los contratos que celebraran las mencionadas entidades estatales, esto es, las de servicios públicos a que se refiere la Ley 142 de 1994, que tuvieran por objeto la prestación de esos servicios, se regirían por el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, lo que hizo fue sustraerlos del ámbito de aplicación del Estatuto de Contratación de la Administración Pública, (...) en el presente asunto, no obstante que la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, es una empresa de servicios públicos domiciliarios, el contrato 007/97 que suscribió con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado Central de Armenia, Cooplazas Ltda. tenía por objeto entregar en arrendamiento un inmueble de su propiedad, ubicado entre carreras 16 a 18 y calles 15 a 17, de Armenia, en el que funcionaba la plaza de mercado municipal. Así y dado que el referido contrato no tenía por objeto la prestación de los servicios públicos a los que se refiere la Ley 142 de 1994, es obvio que ésta no le resultaba aplicable, sino la Ley 80 de 1993, en cuya vigencia fue suscrito y que nada dijo en torno al contrato de arrendamiento en que es parte una entidad estatal, de suerte que debe acudir al artículo 13 de esta última ley, conforme a la cual los contratos que celebran las entidades a las que se refiere el artículo 2 ibídem se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas por ella. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia de 18 de julio de 2007, exp. 31838

**FUENTE FORMAL:** LEY 142 DE 1994 - ARTICULO 31 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 32.1 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 13

**ARRENDAMIENTO DE BIENES MUEBLES - Con el propósito de subarrendarlos constituye un acto de comercio / CONTRATOS SUSCRITOS POR UNA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICO - Con el objeto de arrendar un bien para ser subarrendado se rige por la ley mercantil**

El artículo 20 (numeral 2) del Código de Comercio dispone que el arrendamiento de bienes inmuebles con el propósito de subarrendarlos constituye un acto de comercio. (...) el arrendamiento del inmueble donde funcionaba la Plaza de Mercado de Armenia tuvo como propósito, a la vez, el subarrendamiento de 198 locales comerciales, lo cual, a términos del citado numeral 2 del artículo 20 del Código de Comercio, es considerado un acto mercantil y, por ende, se encuentra sometido a las disposiciones de la ley comercial, como lo indica el artículo 1 ibídem. En suma, al contrato de arrendamiento 007/97 le son aplicables las disposiciones civiles y comerciales, como lo indica el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 en cuya vigencia fue celebrado, además de las cláusulas pactadas en el mismo.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 1 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 20.2 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 13

**TERMINACION UNILATERAL Y LIQUIDACION DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Elementos que configuran una falsa motivación / FALSA MOTIVACION DE ACTO ADMINISTRATIVO - Noción. Definición. Concepto**

La falsa motivación de un acto administrativo es el vicio que afecta el elemento causal del acto, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo. Se genera cuando las razones expuestas por la Administración, para tomar la decisión, son contrarias a la realidad. Así, la jurisprudencia ha sostenido que la falsa motivación del acto tiene ocurrencia cuando i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la

manifestación de voluntad de la Administración Pública, ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas, iii) el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia de 25 de febrero de 2009, exp. 15797

**TERMINACION UNILATERAL Y LIQUIDACION DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Cooplazas Ltda. y municipio de Armenia / TERMINACION UNILATERAL Y LIQUIDACION DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Por destrucción y demolición del bien inmueble por el terremoto de Armenia / ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARO LA TERMINACION UNILATERAL Y LIQUIDACION DEL CONTRATO - Se encuentra ajustado a derecho. No incurrió en falsa motivación**

El inmueble objeto del contrato de arrendamiento 007/97 resultó seriamente afectado como consecuencia del terremoto del 25 de enero de 1999 que sacudió la ciudad de Armenia y que la única medida procedente, en ese momento, era su demolición, ya que el estado de ruina en el que quedó ponía en riesgo la seguridad y la vida de las personas. Ahora bien, a raíz de la destrucción de la plaza de mercado municipal y de su posterior demolición, la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, ordenó, mediante Resoluciones 0616 y 1261 del 14 de mayo y del 8 de septiembre de 1999, respectivamente (...), la terminación unilateral y la liquidación del contrato de arrendamiento 007/97 suscrito con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado Central de Armenia, Cooplazas Ltda., decisión que tuvo como fundamento lo dispuesto por el artículo 2008 (numeral 1) del Código Civil, según el cual el arrendamiento de cosas expira de los mismos modos que los otros contratos y, especialmente, "Por la destrucción total de la cosa arrendada". Así, es obvio que los supuestos fácticos y jurídicos que sirvieron de fundamento para la expedición de los actos acusados por la demandante se ajustaron a la realidad de los hechos, pues resulta innegable que, ante la desaparición del inmueble objeto del contrato de arrendamiento 007/97, la única medida a seguir era darlo por terminado y proceder a su liquidación, como en efecto lo hizo la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, de modo que no le asiste razón alguna a la parte actora en cuanto aseguró que las resoluciones demandadas fueron expedidas con falsa motivación y que, por lo mismo, debían anularse, pues lo cierto es que éstas se profirieron con estricto apego al ordenamiento legal.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CIVIL - ARTICULO 2008.1

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 63001-23-31-000-2000-01156-01(27776)**

**Actor: COOPERATIVA DE COMERCIANTES DE LA PLAZA DE MERCADO CENTRAL DE ARMENIA - COOPLAZAS LTDA.**

**Demandado: EMPRESAS PUBLICAS DE ARMENIA - EPA-ESP**

**Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 10 de marzo de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que resolvió:

“PRIMERO: Declárase no probada la excepción propuesta.

“SEGUNDO: Niéganse las súplicas de la demanda.

“TERCERO: No habrá condena en costas teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 171 del C.C.A., modificado por el 55 de la ley 446 de 1998.

“CUARTO: En firme esta providencia archívese el expediente, cancélese la radicación y devuélvase a los interesados el remanente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso” (folio 992, cuaderno 3).

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

El 8 de septiembre de 2000, en ejercicio de la acción de controversias contractuales y mediante apoderado judicial, la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado de Armenia, Cooplazas Ltda., solicitó (se transcribe textualmente):

“PRIMERA: Declarar que es nula la Resolución número 0616 del 14 de mayo de 1999 por medio de la cual se dio por terminado el contrato de arrendamiento suscrito con fecha 22 de Septiembre de 1997 entre LAS EMPRESAS PUBLICAS DE ARMENIA, EPA y LA

COOPERATIVA DE COMERCIANTES DE LA PLAZA DE MERCADO DE ARMENIA "COOPLAZAS ARMENIA", al demostrarse que se profirió con fundamento en falsa motivación y desconociendo el alcance de legalidad del Contrato.

"SEGUNDA: Declarar que son nulas las Resoluciones números 1261 del 8 de septiembre de 1999 y 1415 del 29 de septiembre de 1999, por medio de las cuales se ordenó liquidar unilateralmente el Contrato de Arrendamiento, al demostrarse igualmente que se incurre en una falsa motivación.

"TERCERA: Declarar que la Entidad demandada LAS EMPRESAS PUBLICAS DE ARMENIA, EPA, en su condición de parte contratante incumplió a las obligaciones derivadas de la celebración del Contrato de Arrendamiento No 007/97 suscrito con fecha 22 de septiembre de 1997, suscrito con la Cooperativa demandante sobre el inmueble denominado LA PLAZA DE MERCADO CENTRAL DE ARMENIA, ubicado entre las carreras 16 a 18 de esta ciudad con las calles 15 a 17, cuya descripción y linderos se encuentran señalados en las matrículas inmobiliarias números 280-0039445, 280-0039187, 280-00349447 y 280-0039446 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de esta ciudad.

"CUARTA: Declarar que la Entidad demandada está obligada a pagar a la sociedad demandante por concepto del daño emergente, las siguientes obligaciones derivadas de la ejecución total del Contrato: a) La suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$250.964.687,00), cantidad que corresponde al valor de los ingresos que por concepto de arrendamiento de los locales recibiría la demandante durante el periodo de duración del contrato y como resultado de venir dando cumplimiento a la condición señalada en la cláusula tercera del contrato de arrendamiento; b) La suma de CINCO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO con cuarenta y dos ctvs (\$5.270.258,42) m/cte que corresponde al Lucro cesante aplicado a la tasa del 24,22% anual del interés corriente prevista por la Superintendencia Bancaria, cantidad exigible desde el día 25 de enero de 1999 y hasta cuando se verifique el pago; y c) La suma de TREINTA MILLONES QUINIENTOS DIECISIETE MIL TRESCIENTOS CINCO PESOS con noventa y tres ctvs (\$30.517.305,93) m/cte que corresponde a la actualización por razón de la depreciación de la moneda y derivada de la aplicación de la fórmula matemática, tasa Banco de la República.

"QUINTA: Declarar que la Entidad demandada está obligada a reconocer y pagar el valor de los perjuicios morales causados a la Sociedad Contratista como resultado de la expedición de los actos sancionatorios objeto de la declaratoria de nulidad y hasta por una

cantidad equivalente a 2000 gramos oro y en dinero efectivo por la suma que resulte de aplicar el valor gramo oro en el mercado.

“Así mismo, al pago de los honorarios, gastos y agencias en derecho derivadas de la acción contractual de acuerdo con el monto que se señalará para el momento de decidir sobre las condenas y conforme a la liquidación efectuada” (folios 1 y 2, cuaderno 1).

## **1.2. Los hechos**

Como fundamento de las pretensiones, la parte actora señaló que:

- El 22 de septiembre de 1997 suscribió el contrato de arrendamiento 007/97 con la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, sobre el inmueble denominado “Plaza de Mercado Central de Armenia”, ubicado entre carreras 16 a 18 y calles 15 a 17, de Armenia, con un plazo inicial de 3 años, contados a partir de la firma del contrato y un canon equivalente al 10% *“del ingreso bruto mensual que obtuviera COOPLAZAS ARMENIA por concepto de arrendamiento de los locales”*, pagadero entre el 25 y el 30 de cada mes.

- El 25 de enero de 1999 un terremoto azotó la ciudad de Armenia y produjo la destrucción parcial de dicho inmueble, como lo estableció el concepto proferido por el Comité Regional de Emergencias y la Sociedad de Ingenieros del Quindío.

- Mediante Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, el municipio de Armenia, por intermedio de la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito, ordenó la demolición parcial de dicha edificación, circunstancia que fue aprovechado por la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, para expedir la Resolución 0616 del 14 de mayo de ese mismo año, por medio de la cual dispuso la terminación unilateral del contrato de arrendamiento 007/97, alegando fuerza mayor, toda vez que la edificación amenazaba con derrumbarse y representaba serio peligro para la seguridad de las personas, cuando lo cierto es que su destrucción fue parcial, con lo cual desconoció la existencia del contrato de arrendamiento, el concepto técnico del Comité Regional de Emergencias y de la Sociedad de Ingenieros del Quindío y la doble condición de bien de uso público y de monumento nacional que ostentaba el inmueble.

- Aseguró que la resolución que dispuso la terminación unilateral del contrato era nula, por falsa motivación, en la medida en que no obraba concepto

técnico alguno de las autoridades competentes que indicara que el inmueble afectado representaba inminente peligro para la seguridad de las personas y que, por lo tanto, tenía que demolerse completamente, a lo cual se sumaba que éste era considerado monumento nacional y, por consiguiente, la autoridad competente para ordenar dicha medida era el Consejo de Monumentos Nacionales; además, la aseguradora La Previsora S.A., que expidió la póliza que amparaba el cumplimiento del contrato de arrendamiento 007/97, no fue vinculada a la actuación administrativa, ya que la decisión de terminación unilateral del contrato no le fue notificada, de modo que ésta no quedó ejecutoriada y, por ende, el contrato no podía liquidarse.

- Indicó que, a raíz de la expedición de la resolución que ordenó la terminación unilateral del contrato, la cual fue expedida con falsa motivación, la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, dispuso, mediante Resolución 1261 del 8 de septiembre de 1999, confirmada por la 1415 del 29 de septiembre de ese mismo año, la liquidación de dicho contrato, de suerte que también se encontraban afectadas, por falsa motivación.

### **1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

La demandante consideró que la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, violó las siguientes disposiciones:

a. Artículos 6 y 29 de la Constitución Política, por cuanto la resolución que declaró la terminación unilateral del contrato fue expedida con extralimitación de funciones y falsa motivación; además, violó el debido proceso de la aseguradora LA PREVISORA S.A., en consideración a que dicha medida no le fue notificada.

b. Artículos 1541, 1602 y 1603 del Código Civil, por cuanto el contrato de arrendamiento 007/97, el cual era ley para las partes, fue incumplido, sin justificación alguna, con lo cual se desconoció el principio de la buena fe que debe regir toda relación negocial.

c. Artículos 822 y 831 del Código de Comercio, en consideración a que a nadie le es permitido enriquecerse a expensas del otro y porque, además, la gratuidad no se presume en los contratos sujetos al derecho comercial.

#### **1.4. Contestación de la demanda**

El 11 de octubre de 2000, el Tribunal inadmitió la demanda, a fin de que Cooplazas Ltda. aportara prueba de su existencia y representación (folio 775, cuaderno 1), requerimiento que fue satisfecho dentro del término legal (folios 776 a 782, cuaderno 1). El 26 de enero del 2001, el Tribunal admitió la demanda (folio 815, cuaderno 1) y el auto respectivo fue notificado a la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, la cual se opuso a las pretensiones y solicitó la práctica de pruebas (folios 822 a 835, cuaderno 1).

Aseguró que, ante la desaparición del inmueble como consecuencia de la demolición ordenada por el municipio de Armenia, no existía justificación alguna para seguir con la ejecución del contrato de arrendamiento 007/97, de suerte que debía terminarlo. Agregó que la medida implementada por el municipio no le fue notificada y que, por consiguiente, no tuvo oportunidad de ejercer derecho alguno.

Sostuvo que la aseguradora La Previsora S.A. expidió la póliza de garantía 0001507, la cual amparaba las obligaciones a cargo de la cooperativa demandante; sin embargo, como ésta no incurrió en incumplimiento alguno, no hubo necesidad de vincularla a la actuación administrativa (folios 822 a 835, cuaderno 1).

#### **1.5 Las excepciones**

1.5.1 En escrito separado de la contestación de la demanda, propuso la excepción de falta de jurisdicción, en consideración a que el juez de lo contencioso administrativo no tenía competencia para conocer del presente asunto, teniendo en cuenta que el contrato de arrendamiento 007/97 se regía por el derecho privado y no por las disposiciones de la Ley 80 de 1993. Manifestó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dejado claro que el enjuiciamiento de los contratos celebrados por la Administración Pública que no contienen cláusulas exorbitantes corresponde a la jurisdicción ordinaria y que, en el presente caso, dicho contrato de arrendamiento no las incluyó (folios 836 a 838, cuaderno 1).



1.5.2 La parte actora manifestó que la excepción formulada por la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, no estaba llamada a prosperar, toda vez que el contrato de arrendamiento 007/97 era estatal y se regía por las normas del derecho público y, por lo tanto, de conformidad con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el juez competente para conocer de su juzgamiento era el contencioso administrativo, a lo cual se sumaba que el inmueble objeto del contrato era de uso público y que, además, en éste se habían incluido cláusulas exorbitantes. Aseguró que, en aplicación del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, a los contratos estatales también les son aplicables las disposiciones del derecho civil y comercial, sin que por ello se afecten su naturaleza y el juez competente (folios 868 a 875, cuaderno 1).

### **1.6. Alegatos de conclusión en primera instancia**

Vencido el período probatorio y fracasada la audiencia de conciliación, el 12 de diciembre de 2001 se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folios 899 y 910, cuaderno 1).

1.6.1 El apoderado de la parte actora solicitó que se declarara la responsabilidad de la entidad demandada y que se le condenara al pago de los perjuicios causados, por haber incumplido el contrato de arrendamiento 007/97. Aseguró que la resolución por medio de la cual la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, ordenó la terminación unilateral de dicho contrato era nula, por falsa motivación, teniendo en cuenta que, para la época en que ésta fue expedida -14 de mayo de 1999-, el municipio había ordenado únicamente la demolición parcial del inmueble.

Dado que la resolución que ordenó la liquidación del contrato y la que la confirmó se expidieron con fundamento en la Resolución 0616 del 14 de mayo de 1999, también se encontraban afectadas de nulidad, por falsa motivación. En adición, manifestó que la demandada no ejerció acción alguna para impedir que el alcalde ordenara la demolición del inmueble arrendado, a lo cual se sumaba que éste tenía la doble condición de bien de uso público y de monumento nacional, como lo disponía el Decreto 1802 de 1995, de suerte que la autoridad competente para ordenar su demolición era el Consejo de Monumentos Nacionales.

Finalmente, reiteró que la jurisdicción de lo contencioso administrativo tenía competencia para juzgar la controversia surgida con ocasión del contrato de arrendamiento 007/97 (folios 911 a 918, cuaderno 1).

1.6.2 La demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, aseguró que, a raíz del terremoto que sacudió a la ciudad, la alcaldía ordenó la demolición del inmueble donde funcionaba la plaza de mercado, toda vez que amenazaba ruina y ponía en riesgo la vida de las personas, de modo que, ante la inexistencia del bien objeto del contrato de arrendamiento, la única medida procedente era darlo por terminado, como en efecto se hizo. Manifestó que no fue notificada de la decisión que ordenó su demolición y que, por lo tanto, no tuvo oportunidad de interponer recurso alguno, a fin de hacer valer sus derechos, aunque aseguró que la ausencia de notificación era justificable, toda vez que la legislación de emergencia, expedida para conjurar la crisis que produjo el terremoto, así lo había dispuesto.

Señaló que, de conformidad con el artículo 2008 del C.C., el arrendamiento de las cosas expiraba, entre otros, por su destrucción total, como ocurrió con el inmueble donde funcionaba la citada plaza de mercado, de suerte que el contrato de arrendamiento no podía subsistir y, por tanto, debían negarse las pretensiones de la demanda (folios 923 a 928, cuaderno 1).

1.6.3. El Ministerio Público pidió no acceder a las pretensiones, ya que no se demostró la falsa motivación de los actos que dispusieron la terminación unilateral y la liquidación del contrato de arrendamiento 007/97, teniendo en cuenta que el inmueble sobre el que éste recaía fue demolido por orden de la alcaldía municipal, pues amenazaba con derrumbarse, medida que encontró respaldo en las disposiciones expedidas por las autoridades nacionales, departamentales y locales, para conjurar la difícil situación desatada como consecuencia del movimiento telúrico que afectó a la ciudad.

Agregó que la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, nada podía hacer para oponerse a la demolición y que la excepción de falta de jurisdicción no tenía vocación de prosperidad, por cuanto el contrato de arrendamiento incluyó cláusulas exorbitantes y, por lo tanto, su juzgamiento correspondía al juez de lo contencioso administrativo (folio 919, cuaderno 1).

### **1.7. La sentencia recurrida**

Mediante sentencia del 10 de marzo de 2004, el Tribunal Administrativo del Quindío negó las pretensiones de la demanda, en consideración a que no existía *“nexo causal entre la conducta omisiva de las Empresas Públicas de Armenia, de evitar la demolición ordenada por el Municipio de Armenia y la privación del goce del inmueble por parte de COOPLAZAS LTDA., por ser ésta resultado de una demolición ordenada por un tercero, a lo cual no podía resistir el arrendador demandado”* y que, además, el artículo 518 del Código de Comercio autoriza no renovar los contratos de arrendamiento, cuando exista la necesidad de demoler el inmueble sobre el cual recaen.

Aseguró que la decisión de demoler el edificio fue tomada por el municipio de Armenia, a través de la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito, y que en ella nada tuvo que ver la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, a lo cual se sumaba que las partes del contrato de arrendamiento no tuvieron posibilidad alguna de discutir, en sede administrativa, dicha medida, pues se trataba de una decisión que comportó una orden de *“cúmplase”*.

Manifestó que entre la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, y dicho municipio no existía relación alguna de dependencia, toda vez que se trataba de dos entidades públicas independientes, con autonomía administrativa, patrimonio propio y personalidad jurídica.

De otro lado, el Tribunal declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción, teniendo en cuenta que, por regla general, los contratos celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de carácter estatal se regían por el derecho privado, y la jurisdicción competente era la ordinaria, a menos que en éstos se incluyeran cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común, en cuyo caso la competencia para conocer de su juzgamiento sería de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como ocurrió con el contrato de arrendamiento 007/97 (folios 974 a 992, cuaderno 3).

### **1.8. El recurso de apelación**

Dentro del término legal, el apoderado de la parte actora formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior, a fin de que fuera revocada y se accediera a las pretensiones de la demanda, por estimar que la decisión del Tribunal desconoció las normas sustantivas que regulaban el contrato de arrendamiento suscrito por las partes, particularmente aquella que obligaba al arrendador a impedir la perturbación de la cosa arrendada, pues, como lo indicaban las pruebas que militaban en el plenario, la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, no desplegó actividad alguna tendiente a impedir la demolición del inmueble objeto del arrendamiento.

Manifestó que el arrendador no podía liberarse de responsabilidad alegando la presencia de una causa extraña, ya que, en este caso, no se configuró un evento de fuerza mayor, caso fortuito y mucho menos el hecho de un tercero, como lo dedujo erradamente el Tribunal, máxime teniendo en cuenta que el alcalde municipal hacía parte de la junta directiva de la entidad demandada, a lo cual se sumaba que éste carecía de competencia funcional para decidir acerca de la demolición, pues el inmueble era considerado monumento nacional y, por lo tanto, dicha medida correspondía al Consejo de Monumentos Nacionales; además, el edificio no amenazaba con derrumbarse, de donde podía inferirse que la vida de las personas jamás estuvo en riesgo (folios 998 y 999, cuaderno 3).

### **1.9 Alegatos de conclusión en segunda instancia**

1.9.1 Por auto del 14 de mayo de 2004, el Tribunal Administrativo del Quindío concedió el recurso de apelación (folio 1003, cuaderno 3) y, por auto del 13 de agosto de ese mismo año, el Consejo de Estado lo admitió (folio 1008, cuaderno 3).

1.9.2 El 17 de septiembre de 2004, el Despacho corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 1010, cuaderno 3).

1.9.3 La parte actora solicitó revocar la sentencia de primera instancia y acceder a las pretensiones, en la medida en que se demostraron los hechos alegados en la demanda y, además, la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, no demostró causal alguna de exoneración de responsabilidad.

Aseguró que, de haberse tomado las medidas necesarias del caso, el hecho causante del perjuicio se hubiera podido evitar (folio 157, cuaderno 2).

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia de la Sala

La Sala es competente para conocer del presente asunto, pues, por una parte, el artículo 82 del C.C.A., modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, estableció que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de las controversias y litigios surgidos de “*la actividad de las entidades públicas*”, lo cual comprende, entre otras, la actividad contractual y precontractual de dichas entidades<sup>1</sup>, sin importar que éstas se sometan o no al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en tanto se adoptó un criterio orgánico en el que resulta irrelevante el régimen de derecho aplicable a sus contratos, a lo cual se suma que, por otra parte, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 dispuso que el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales era el contencioso administrativo.

Además, el asunto sometido al conocimiento de la Sala es de doble instancia, toda vez que la pretensión mayor de la demanda fue estimada en \$250'964.687, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, y la cuantía mínima exigida por la ley, en el año 2000<sup>2</sup>, para que un proceso fuera de doble instancia, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, era de \$26'390.000<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La Empresa de Servicios Públicos de Armenia, EPA-ESP es una empresa industrial y comercial del Estado, prestadora de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo del orden municipal ([www.armenia.gov.co](http://www.armenia.gov.co)).

Según el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, son entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles (se subraya).

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

<sup>2</sup> Año de presentación de la demanda.

<sup>3</sup> Decreto 597 de 1988.

## **2.2 Ejercicio oportuno de la acción**

Al tenor del artículo 44 (numeral 10) de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136 del C.C.A., aplicable al asunto *sub examine*, el término de caducidad de la acción contractual es de dos (2) años, contados “*a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento*”.

Ahora bien, el citado artículo, en su numeral 10, literal d, previó que, en los contratos que requieran liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la Administración, el término de caducidad de los dos (2) años se contará desde la ejecutoria del acto que la apruebe.

En el presente asunto, el contrato de arrendamiento 007/97 fue liquidado unilateralmente por la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, mediante Resolución 1261 del 8 de septiembre de 1999 (folios 805 y 806, cuaderno 1), confirmada mediante Resolución 1415 del 29 de septiembre de ese mismo año (folios 797 y 798, cuaderno 1), decisión que cobró ejecutoria el 11 de octubre de 1999 (folio 798, cuaderno 1), de modo que la demanda podía instaurarse, a más tardar, el 11 de octubre de 2001; por lo tanto, como ésta se presentó el 8 de septiembre de 2000, no hay duda de que ello ocurrió dentro del término de ley.

## **2.3 Régimen jurídico aplicable al contrato de arrendamiento 007 del 22 de septiembre de 1997**

De conformidad con el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, “*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, vigente para la época en que se celebró el contrato de arrendamiento 007/97, “*los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta Ley, y que tengan por objeto la prestación de esos servicios, se regirán por el parágrafo 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 y por la presente Ley, salvo en lo que la presente Ley disponga otra cosa*”.

Pues bien, al disponer el artículo 31 acabado de citar que los contratos que celebraran las mencionadas entidades estatales, esto es, las de servicios públicos a que se refiere la Ley 142 de 1994, que tuvieran por objeto la prestación de esos servicios, se regirían por el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, lo que hizo fue sustraerlos del ámbito de aplicación del Estatuto de Contratación de la Administración Pública<sup>4</sup>, pues, según dicho parágrafo, "los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, no estarán sujetos a las disposiciones del presente estatuto y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades" (se subraya).

En el presente asunto, no obstante que la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, es una empresa de servicios públicos domiciliarios, el contrato 007/97 que suscribió con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado Central de Armenia, Cooplazas Ltda. tenía por objeto entregar en arrendamiento un inmueble de su propiedad<sup>5</sup>, ubicado entre carreras 16 a 18 y calles 15 a 17, de Armenia, en el que funcionaba la plaza de mercado municipal.

Así y dado que el referido contrato no tenía por objeto la prestación de los servicios públicos a los que se refiere la Ley 142 de 1994<sup>6</sup>, es obvio que ésta no le resultaba aplicable, sino la Ley 80 de 1993, en cuya vigencia fue suscrito y que nada dijo en torno al contrato de arrendamiento en que es parte una entidad estatal, de suerte que debe acudirse al artículo 13 de esta última ley, conforme a la cual los contratos que celebran las entidades a las que se refiere el artículo 2 *ibídem* se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas por ella.

Bajo esta premisa, debe tenerse en cuenta que el artículo 20 (numeral 2) del Código de Comercio<sup>7</sup> dispone que el arrendamiento de bienes inmuebles con

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 18 de julio de 2007, expediente 31.838.

<sup>5</sup> Así lo indican los certificados de tradición visibles a folios 27 a 30 del cuaderno 2.

<sup>6</sup> El artículo 1 de la Ley 142 de 1994 indica que ésta se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural.

<sup>7</sup> "Artículo 20. Son mercantiles para todos los efectos legales:

(...)

el propósito de subarrendarlos constituye un acto de comercio<sup>8</sup>; en el caso particular, la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, entregó en arrendamiento a Cooplazas Ltda. el inmueble ubicado entre las carreras 16 a 18 y las calles 15 a 17, de Armenia, donde funcionaba la plaza de mercado municipal, como se desprende del contrato 007 del 22 de septiembre de 1997, suscrito entre las partes (folios 13 a 19, cuaderno 1).

A su turno, Cooplazas Ltda. subarrendó 198 locales comerciales (folios 35 a 773, cuaderno 1), a fin de que los subarrendatarios comercializaran sus productos en dicha plaza de mercado. En torno a esto, es menester señalar que, en la cláusula tercera del contrato de arrendamiento 007/97, las partes pactaron que “COOPLAZAS pagará a EPA-ESP como precio o canón (sic) *por arrendamiento del mencionado inmueble la suma equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso bruto mensual que obtenga por concepto de arrendamiento de los locales (...)*” (se subraya) (folio 14, cuaderno 1).

Dicho lo anterior, puede concluirse que el arrendamiento del inmueble donde funcionaba la Plaza de Mercado de Armenia tuvo como propósito, a la vez, el subarrendamiento de 198 locales comerciales, lo cual, a términos del citado numeral 2 del artículo 20 del Código de Comercio, es considerado un acto mercantil y, por ende, se encuentra sometido a las disposiciones de la ley comercial, como lo indica el artículo 1 *ibídem*<sup>9</sup>.

En suma, al contrato de arrendamiento 007/97 le son aplicables las disposiciones civiles y comerciales, como lo indica el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 en cuya vigencia fue celebrado, además de las cláusulas pactadas en el mismo.

## 2.4 Caso concreto y análisis probatorio

---

<sup>2</sup> La adquisición a título oneroso de bienes muebles con destino a arrendarlos; el arrendamiento de los mismos; **el arrendamiento de toda clase de bienes para subarrendarlos**, y el subarrendamiento de los mismos” (se resalta).

<sup>8</sup> Si bien, en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983, la celebración de un contrato de arrendamiento, por parte de una entidad pública, no constituía un acto de comercio (artículo 156), lo cierto es que dicho decreto fue derogado por la Ley 80 de 1993.

<sup>9</sup> “Artículo 1.- Los comerciantes y los asuntos mercantiles se regirán por las disposiciones de la ley comercial, y los casos no regulados expresamente en ella serán decididos por analogía de sus normas”.

Por su parte, el artículo 2 de la misma codificación dispuso que, “en las cuestiones comerciales que no pudieren regularse conforme a la regla anterior, se aplicarán las disposiciones de la legislación civil”.



De conformidad con las pruebas que militan en el expediente, el 22 de septiembre de 1997 la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, y la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado Central de Armenia, Cooplazas Ltda., suscribieron el contrato de arrendamiento 007, sobre el inmueble ubicado entre carreras 16 a 18 y calles 15 a 17 de esa ciudad, en el que funcionaba la plaza de mercado municipal (folios 15 a 19, cuaderno 1)<sup>10</sup>. La duración del contrato fue pactada a tres (3) años, contados a partir de la fecha de su suscripción, prorrogable por un período igual, por acuerdo entre las partes (cláusula cuarta) y el canon de arrendamiento fue establecido en la suma equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso bruto mensual que obtuviera Cooplazas Ltda. por el subarrendamiento de los locales comerciales, suma que se pagaría entre el veinticinco (25) y el treinta (30) de cada mes (cláusula tercera).

Mediante Resolución 0616 del 14 de mayo de 1999, la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, ordenó la terminación unilateral de dicho contrato, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2008 del Código Civil, norma según la cual el arrendamiento expira, entre otras razones, por la destrucción de la cosa arrendada; al respecto, la citada resolución dice (se transcribe textualmente):

“1. Que el día 22 de septiembre de 1997 Empresas Públicas de Armenia firmó contrato de arrendamiento con la Cooperativa COOPLAZAS LTDA. Respecto del inmueble ubicado en las carreras 16 y 18 entre calles 15 y 17 de esta ciudad, entregando el inmueble para ser destinado como Plaza de Mercado Central de Armenia (Galería).

(...)

“3. Que el pasado 25 de enero de 1999, siendo la 1:19 de la tarde, se presentó en la ciudad de Armenia un movimiento telúrico que trajo consecuencias directas a la edificación en que funcionaba la Plaza de Mercado Central de Armenia (Galería), inmueble que según concepto

---

<sup>10</sup> Si bien dicho contrato obra en copia simple, el mismo puede ser valorado en este caso, teniendo en cuenta que, mediante sentencia de unificación de jurisprudencia del 28 de septiembre de 2013 (expediente 25.022), la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado admitió la posibilidad de que el juez pueda valorar las copias simples que obren en los procesos, decisión que, si bien el ponente de la presente sentencia no comparte, la acata y respeta, de suerte que, en el *sub judice*, las copias simples aportadas por la parte actora al expediente podrán valorarse, teniendo en cuenta que no fueron objetadas ni tachadas por las entidades demandadas.

del Comité Regional de Emergencias, y de la Sociedad de Ingenieros del Quindío, representaba un inminente peligro.

“4. Que por lo tanto la administración municipal, en base a lo anterior y propendiendo por la seguridad ciudadana, mediante resolución 2227 del 13 de abril de 1999, ordenó la demolición de la edificación mencionada (...)” (folio 787, cuaderno 1).

Mediante Resolución 1261 del 8 de septiembre de 1999, la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, liquidó unilateralmente el contrato de arrendamiento 007/97 (folios 789 y 790, cuaderno 1), decisión que fue confirmada mediante Resolución 1415 del 29 de septiembre de ese mismo año (folios 791 y 792, cuaderno 1).

### **2.5 Falsa motivación de las resoluciones que ordenaron la terminación unilateral y liquidación del contrato de arrendamiento 007/97**

La falsa motivación de un acto administrativo es el vicio que afecta el elemento causal del acto, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo. Se genera cuando las razones expuestas por la Administración, para tomar la decisión, son contrarias a la realidad. Así, la jurisprudencia<sup>11</sup> ha sostenido que la falsa motivación del acto tiene ocurrencia cuando *i)* se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública, *ii)* los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas, *iii)* el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y *iv)* los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión.

Según la demanda, las resoluciones que ordenaron la terminación unilateral y la liquidación del contrato de arrendamiento 007/97 están viciadas por falsa motivación, toda vez que se fundamentaron en el hecho de que, a raíz del terremoto que sacudió a Armenia el 25 de enero de 1999, el inmueble donde funcionaba la plaza de mercado municipal había resultado seriamente afectado y amenazaba con derrumbarse, cuando lo cierto es que dicha afectación fue parcial, circunstancia que posibilitaba que éste siguiera en funcionamiento, razón por la cual no existía justificación alguna para que la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, las profiriera.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente 15.797.

Al respecto, se encuentra acreditado en el plenario, de conformidad con la prueba documental traída al proceso, que a raíz del terremoto del 25 de enero de 1999, ocurrido en la ciudad de Armenia, el inmueble donde funcionaba la plaza de mercado municipal resultó seriamente averiado, razón por la cual varios expertos sugirieron que fuera demolido, toda vez que amenazaba con derrumbarse.

En efecto, el informe de evaluación sobre el estado del inmueble después del terremoto, suscrito el 6 de febrero de 1999 por los ingenieros civiles estructurales Arturo Naranjo Vélez, Michel Bolaños, Eduardo Palacios y William Castillo, concluyó que (se transcribe textualmente):

“La estructura presenta desprendimiento del concreto de recubrimiento, tanto en vigas como en la unión (nudos) de estas y las columnas, así como asentamientos producidos por ampliaciones exageradas de las cargas por el terremoto.

“Este modelo estructural no cumple las exigencias de la Norma Sismo-Resistente NSR-98, y de aceptar su reparación ajustándola a estas normas, la administración municipal se vería enfrentada a un gasto más alto que una solución encaminada a una construcción nueva.

(...)

**“La circunstancia referida, nos permite afirmar que la mejor solución a las galerías de Armenia debería ser su demolición y nueva construcción”** (se resalta) (folios 67 y 67, cuaderno 2).

Por su parte, el informe rendido el 9 de febrero de 1999 por la firma de ingenieros y arquitectos Camco Ltda. recomendó:

**“(...) demoler estas construcciones** (se refiere, entre otras, al inmueble en mención), **ya que las personas que allí trabajan corren el peligro de perder sus vidas, ante un posible colapso de la estructura”** (se resalta) (folios 136 y 137, cuaderno 2).

El 2 de marzo de 1999, la Comisión Técnica designada por la alcaldía de Armenia, integrada por el Secretario de Infraestructura y Valorización, el Director del Departamento Administrativo de Planeación y Evaluación, el Presidente de la Sociedad de Ingenieros del Quindío y un representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, Seccional Quindío, formuló la siguiente recomendación:

“Estudiados y analizados los conceptos anteriormente anotados, esta comisión se permite recomendar a la Alcaldía del Municipio de Armenia la demolición de las edificaciones consideradas en el estudio estructural realizado por la Universidad del Cauca:

“Pabellón de Carnes.

“Comisaría Central (edificio de 5 pisos)

“Pabellón de verduras y mercancías” (folio 123, cuaderno 2).

No obstante los daños que presentaba el inmueble, el Consejo de Monumentos Nacionales (folios 76 y 77, cuaderno 2) y la Gerencia de Cultura de la Gobernación del Quindío (folio 68, cuaderno 2) se opusieron, férreamente, a que fuera demolido, en atención a que la Plaza de Mercado de Armenia era considerada un monumento nacional y, por lo tanto, la única autoridad que podía ordenar dicha medida era el Consejo de Monumentos Nacionales.

Ante la incertidumbre generada por el estado de destrucción que presentaba el inmueble en el que funcionaba la plaza de mercado municipal después del terremoto, el Ministerio de Cultura elevó una solicitud a la Sociedad Colombiana de Ingenieros, a fin de que elaborara un estudio que permitiera establecer el verdadero estado de la edificación, para saber si éste debía ser reconstruido o demolido, acerca de lo cual, en un informe rendido el 23 de marzo de 1999, la citada sociedad concluyó (se transcribe textualmente):

“El sismo del 25 de Enero de 1999, afectó severamente la estructura del Mercado Público de Armenia, que se encontraba ya altamente deteriorada por sismos anteriores, pero principalmente, por el alto grado de corrosión de las armaduras (...).

“En el estado actual la estructura del Mercado Público de Armenia, es incapaz de resistir un nuevo Sismo de las características del presentado el pasado 25 de Enero de 1999.

(...)

“Por todo lo expuesto, que incluye fundamentalmente evaluación de las condiciones estructurales del inmueble y la apreciación pragmática de que los posibles costos de rehabilitación pueden alcanzar un nivel injustificable, **es nuestra conclusión recomendar la demolición del Mercado Público de Armenia**” (se resalta) (folios 114 a 119, cuaderno 2).

Ahora bien, el Decreto 919 del 1 de mayo de 1989, “*por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Presidente de la República, aplicable para la época de los hechos, disponía, en su artículo 19, que éste declararía, mediante

decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, que se clasificaría según su magnitud y efectos como nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal.

Además, conforme al artículo 32 del mismo decreto 919, los alcaldes de los municipios comprendidos dentro las áreas geográficas determinadas en la declaratoria de una situación de desastre podrían ordenar, mediante resolución motivada que sería notificada al dueño, poseedor o tenedor del respectivo inmueble, dentro de los 3 días siguientes a la fecha de su expedición, la demolición de toda edificación que amenazara ruina o que, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad de los habitantes; no obstante, en casos de *“especial urgencia”*, la resolución –decía la norma en cita- *“podrá advertir expresamente que ella se llevará a cabo en forma inmediata, caso en el cual no se procederá a notificación alguna, sino que simplemente copia de la resolución se fijará en la misma fecha de su expedición durante diez días hábiles, en el despacho de la alcaldía respectiva”* y, por consiguiente, *“el interesado podrá ejercer las acciones contencioso administrativas a que haya lugar dentro del término previsto en el Código Contencioso Administrativo, contado desde la fecha en que se haya efectuado la demolición”*.

A lo anterior se suma, por una parte, que el artículo 33 del mismo decreto en cita señaló que, cuando por circunstancias de especial urgencia se hubiera prescindido del régimen de notificación y recursos en la vía gubernativa, la autoridad podría proceder a la demolición de manera inmediata y, por otra, que según el párrafo del artículo en mención la competencia para ordenar y ejecutar la demolición podría delegarse por los alcaldes en cualquier autoridad pública municipal.

Con fundamento en lo anterior y en virtud de los hechos acaecidos en Armenia el 25 de enero de 1999, el Presidente de la República expidió el Decreto 182 del 26 de los mismos mes y año, por medio del cual declaró la existencia de una situación de desastre nacional en varios municipios del departamento del Quindío y dispuso, en el artículo segundo, que se aplicara el régimen normativo especial para situaciones de desastre.

A raíz de las facultades conferidas en los decretos mencionados, el alcalde del municipio de Armenia expidió el Decreto 016 del 26 de enero de 1999, por medio del cual ordenó la demolición inmediata de toda edificación o construcción que amenazara ruina o que, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad y la tranquilidad públicas, de acuerdo con el inventario y concepto técnico rendido por la Comisión Técnica creada para tal propósito; además, a través de este mismo decreto, el alcalde delegó en los Inspectores de Policía la facultad de ordenar las demoliciones a que hubiere lugar, mientras que su ejecución fue delegada al Secretario de Infraestructura y Valorización Municipal. A su turno, el artículo cuarto dispuso que la copia de la resolución que ordenaba la demolición fuera fijada en la sede de la alcaldía municipal, por el término de 10 días hábiles.

Con fundamento en la normatividad a la que se hizo alusión anteriormente y en los distintos informes atrás citados, el 13 de abril de 1999 la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito de Armenia ordenó, mediante resolución 2227 de esa misma fecha, que se demolicieran inmediatamente los pabellones de carnes, verduras, mercancías y la comisaría central, *“por encontrarse en avanzado estado de deterioro y amenazando ruina”*, circunstancia que *“pone en peligro la seguridad y tranquilidad pública (sic) de todos los habitantes del municipio”*, quedando a salvo, únicamente, el pabellón de granos. Según dicha resolución (se transcribe textualmente):

“Analizando la actuación procesal en conjunto como son todos los estudios realizados sobre dicha edificación es necesario concluir, que de esta forma es deber de la administración municipal tomar las medidas necesarias para proteger la vida y el patrimonio de las personas que hacen uso de la plaza de mercado de la ciudad y de aquellas que transitan o residen por dicho sector; que no es dable para la administración abstenerse de demoler una edificación que por su alto estado de deterioro pueda representar peligro inminente.

(...)

“Que de dicha situación se desprende la necesidad de ordenar la demolición de obra de la construcción indicada anteriormente, **ya que al amenazar con ruina pone en peligro la seguridad y tranquilidad pública de todos los habitantes del municipio**” (se resalta) (folios 845 a 849, cuaderno 2).

Está acreditado, conforme al informe secretarial de la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito de Armenia (folio 113, cuaderno 2), que la

resolución acabada de mencionar permaneció fijada en el Despacho de dicha Inspección desde el 12 hasta el 23 de abril de 1999.

Posteriormente y a raíz de un informe suscrito el 26 de abril de 1999 (folio 142, cuaderno 2) por la mencionada Comisión Técnica que, como ya se vió (folios 18 y 19 de esta sentencia) había recomendado antes demoler el pabellón de carnes, la comisaría central y el pabellón de verduras y mercancías, la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito de Armenia ordenó también, mediante Resolución 3737 del 17 de junio de 1999 (folios 850 y 851, cuaderno 1), la demolición del pabellón de granos, toda vez que se encontraba “*en avanzado estado de deterioro y amenazando ruina*”, con lo cual se completó la demolición total de la edificación en la que funcionaba la plaza de mercado municipal. Esta resolución permaneció fijada en el Despacho de la Inspección desde el 17 hasta el 30 de junio de 1999 (folio 145, cuaderno 2). El 15 de julio siguiente, se dio cumplimiento a la resolución acabada de mencionar y se procedió a la demolición del “pabellón de granos” (folio 144, cuaderno 2).

Pues bien, visto con detenimiento lo hasta aquí expuesto, puede concluirse que el inmueble objeto del contrato de arrendamiento 007/97 resultó seriamente afectado como consecuencia del terremoto del 25 de enero de 1999 que sacudió la ciudad de Armenia y que la única medida procedente, en ese momento, era su demolición, ya que el estado de ruina en el que quedó ponía en riesgo la seguridad y la vida de las personas.

Ahora bien, a raíz de la destrucción de la plaza de mercado municipal y de su posterior demolición, la demandada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, ordenó, mediante Resoluciones 0616 y 1261 del 14 de mayo y del 8 de septiembre de 1999, respectivamente (folios 787 a 790, cuaderno 1), la terminación unilateral y la liquidación del contrato de arrendamiento 007/97 suscrito con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado Central de Armenia, Cooplazas Ltda., decisión que tuvo como fundamento lo dispuesto por el artículo 2008 (numeral 1) del Código Civil, según el cual el arrendamiento de cosas expira de los mismos modos que los otros contratos y, especialmente, “*Por la destrucción total de la cosa arrendada*”.

Así, es obvio que los supuestos fácticos y jurídicos que sirvieron de fundamento para la expedición de los actos acusados por la demandante se ajustaron a la realidad de los hechos, pues resulta innegable que, ante la

desaparición del inmueble objeto del contrato de arrendamiento 007/97, la única medida a seguir era darlo por terminado y proceder a su liquidación, como en efecto lo hizo la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, de modo que no le asiste razón alguna a la parte actora en cuanto aseguró que las resoluciones demandadas fueron expedidas con falsa motivación y que, por lo mismo, debían anularse, pues lo cierto es que éstas se profirieron con estricto apego al ordenamiento legal.

De otro lado, los actores también cuestionaron en la demanda el comportamiento asumido por la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, por no haber implementado medida alguna dirigida a evitar la demolición del inmueble objeto del contrato de arrendamiento 007/97, ante lo cual cabe recordar (ver folio 20 de esta sentencia) que el ordenamiento legal expedido para conjurar la crisis provocada por el sismo del 25 de enero de 1999 – en concreto el Decreto 919 de 1989<sup>12</sup>- facultó a los alcaldes municipales para que, en casos de “especial urgencia”, esto es, cuando el inmueble afectado amenazara ruina y pusiera en peligro la seguridad de las personas, ordenaran su demolición y, además, dispuso que dicha medida se adoptaría en forma inmediata, caso en el cual no resultaba procedente notificación alguna y bastaba con que la resolución permaneciera fijada durante 10 días hábiles, en el despacho de la alcaldía respectiva.

Sobre el particular, es menester anotar que, debido a la necesidad de implementar medidas urgentes para conjurar la crisis desatada por el terremoto, los actos administrativos que ordenaron las demoliciones del inmueble a que se viene haciendo referencia –demolición parcial (Resolución 2227 del 13 de abril de 1999) y total (Resolución 3737 del 17 de junio del mismo año)– prescindieron del

---

<sup>12</sup> “Artículo 32. ORDEN DE DEMOLICIÓN. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 11 y 216 del Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), los alcaldes de los municipios comprendidos dentro de las áreas geográficas determinadas en la declaratoria de una situación de desastre, podrán ordenar la demolición de toda edificación que amenace ruina o que por su estado de deterioro ponga en peligro la seguridad o salubridad de los habitantes de la misma o de otras personas.

(...)

*“En casos de especial urgencia la resolución que ordene la demolición podrá advertir expresamente que ella se llevará a cabo en forma inmediata, caso en el cual no se procederá a notificación alguna, sino que simplemente copia de la resolución se fijará en la misma fecha de su expedición y durante diez días hábiles, en el despacho de la alcaldía respectiva. El interesado podrá ejercer las acciones contencioso-administrativas a que haya lugar dentro del término previsto en el Código Contencioso Administrativo, contado desde la fecha en que se haya efectuado la demolición.*

Por su parte el artículo 33 (inciso 2) *ibidem* dispuso que, “Cuando por circunstancias de especial urgencia se haya prescindido del régimen de notificación y recursos en la vía gubernativa, la autoridad podrá proceder a la demolición en forma inmediata”.



régimen de notificaciones y recursos en la vía gubernativa, y permanecieron fijados durante 10 días hábiles en el despacho de la alcaldía, en cumplimiento de lo dispuesto por las normas a las que se hizo alusión en el párrafo anterior.

Así, es obvio que no le asiste razón alguna a la demandante, en cuanto aseguró que la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, nada hizo para impedir la demolición, toda vez que, como quedó visto, contra las medidas que la ordenaron no solo no procedían los recursos de la vía gubernativa, sino que, además, eran de cumplimiento inmediato, lo que impedía, como es lógico, cualquier oposición al respecto.

Por último, según la demanda, la resolución 0616 del 14 de mayo de 1999, por medio de la cual la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, ordenó la terminación unilateral del contrato de arrendamiento 007/97 no se encontraba ejecutoriada, toda vez que no fue notificada a la aseguradora La Previsora S.A.

Al respecto, es menester indicar que la póliza 0001507 (folio 23, cuaderno 1), expedida por la mencionada aseguradora, fue constituida a favor de la accionada Empresas Públicas de Armenia EPA-ESP, a fin de que se garantizaran los posibles incumplimientos de las obligaciones del contrato de arrendamiento 007/97 en que pudiera incurrir Cooplazas Ltda.; sin embargo, como esta última no incumplió tales obligaciones, no era necesario que la referida aseguradora fuera notificada de la decisión de terminación unilateral del contrato de arrendamiento, pues, como quedó dicho, esta medida obedeció a una situación diferente, esto es, la desaparición del inmueble objeto del contrato de arrendamiento.

Hechas las anteriores precisiones, la Sala negará las pretensiones de la demanda, toda vez que las resoluciones que ordenaron la terminación unilateral y la liquidación del contrato de arrendamiento 007/97 se encuentran ajustadas a derecho, a lo cual se suma que la parte actora no demostró que la accionada Empresas Públicas de Armenia, EPA-ESP, hubiera incumplido las obligaciones derivadas de dicho contrato, pues -se insiste- las decisiones implementadas por esta última obedecieron a la desaparición del inmueble objeto del contrato de arrendamiento 007/97.

## **2.6 Condena en costas**

Teniendo en cuenta que, en el asunto *sub examine*, no se dan los supuestos previstos por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, ya que no se demostró que alguna de las partes hubiera actuado temerariamente, la Sala se abstendrá de imponer costas.

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 y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

1. **CONFÍRMASE** la sentencia del 10 de marzo de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

2. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MAURICIO FAJARGO GÓMEZ    CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**