

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR

Valledupar, veinte (20) de marzo de dos mil veintiséis (2026).

MEDIO DE CONTROL: CONTROVERSIA CONTRACTUALES
DEMANDANTE: ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACION
COMUNITARIA "ASPOINTENCO" antes ASOCIACION
PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR.
RADICADO: 20001-33-33-006-2024-00207-00
JUEZ: ANIBAL RAFAEL MARTINEZ PIMIENTA

I. ASUNTO. –

Procede el despacho a dictar sentencia anticipada en el presente proceso, promovido por la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACION COMUNITARIA "ASPOINTENCO" antes ASOCIACION PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR, a través de apoderado judicial contra el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, en ejercicio del Medio de Control Controversia Contractuales.

II.- ANTECEDENTES. -

2.1.- HECHOS. –

Señala el apoderado judicial que la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACION COMUNITARIA "ASPOINTENCO" antes ASOCIACION PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR, con personería jurídica No.00006, Resolución No.003360, Numero 129, con NIT 892.300.507-6, es propietaria de un bien inmueble identificado con la matricula inmobiliaria No. 190-40491, según certificado de la oficina de registro de instrumentos públicos de Valledupar y referencia catastral No.01-040840-0010-00, con una extensión de terreno con un área de 673 metros cuadrados, identificado como lote No.10 de la manzana H de la Urbanización José Antonio Galán, en el cual se encuentra funcionando la INSTITUCION EDUCATIVA VILLA CORELCA-SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA.

Indica que el referido inmueble fue adquirido por la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACION COMUNITARIA "ASPOINTENCO", por compra que le hicieron a la señora NELLY CASTRO DE PUPO, según Escritura Pública No.838 del 20 de mayo de 1983, otorgada en la Notaría Única de Valledupar y, mediante Escritura Pública No. 3.625 del 31/12/1986, otorgada en la misma Notaría, la ASOCIACIÓN lotificó en diecinueve (19) manzanas el bien inmueble urbano de su propiedad ubicado en la ciudad de Valledupar.

Para el mes de mayo de 1992, el representante legal y/o director administrativo de la Asociación, el señor RAFAEL ENRIQUE ARIZA (Q.E.P.D) por las buenas relaciones que tenía con el doctor ANIBAL MARTINEZ ZULETA, alcalde para esa época, decidió dar en comodato a título gratuito por 30 años, con la finalidad que allí funcionara única y exclusivamente una institución de educación primaria antes Colegio JOSÉ ANTONIO GALAN hoy INSTITUCIÓN EDUCATIVA VILLA CORELCA – SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA, sin derecho a renovación automática, sino con devolución inmediata del bien inmueble dentro del mes siguiente a su vencimiento; documento que le fue entregado al doctor ANIBAL MARTINEZ ZULETA para su revisión y firma, de lo cual dan fe los ciudadanos ALFREDO RAMIREZ IGIRIO, CARLOS PADILLA FONSECA y MARTHA ORTEGA DE GONZALEZ, miembros de la Junta Comunal del Barrio José Antonio Galán – Valledupar, para la época.

Advierte que, hasta la fecha, el ente del orden municipal no ha realizado la devolución del inmueble antes reseñado, por el contrario, sigue utilizando el inmueble de propiedad de la demandante desde el 1° de junio de 2022, para el funcionamiento la INSTITUCIÓN EDUCATIVA VILLA CORELCA- SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA en el municipio de Valledupar, sin formalizar un contrato de arrendamiento por los meses corridos desde el vencimiento del CONTRATO DECOMODATO A TITULO GRATUITO antes referenciado, convirtiéndose esa situación en fuente de enriquecimiento de su patrimonio en detrimento del patrimonio de la asociación quien viene sufriendo desde esa fecha un empobrecimiento, por lo que en virtud del principio de enriquecimiento sin causa señalado en nuestra legislación, la administración municipal se encuentra obligada a restituirle a la Asociación los cánones de arrendamiento desde el mes de junio del año 2022, hasta la fecha van veintidós (22) meses, por el uso y tenencia del inmueble donde funciona la INSTITUCION EDUCATIVA VILLA CORELCA – SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA.

Sostiene que, en virtud de lo anterior, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR le adeuda a la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACION COMUNITARIA "ASPOINTENCO" por concepto de arriendo desde el mes de junio de 2022 hasta el 31 de marzo de 2024, es decir, veintidós (22) meses, la suma total de TRESCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$324.241.634).

Afirma que es tomado como valor para el arriendo mensual el 2% del avalúo del inmueble, que es de \$736.912.803, el cual arroja el valor de CATORCE MILLONES

SETECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTO CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$14.738.256).

Añade que el contrato suscrito entre la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACION COMUNITARIA “ASPOINTECO” y el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, le son aplicables las normas del Código Civil y no las de la Ley 80 de 1993, el que en su artículo 13 señala que los contratos que celebren las entidades estatales (incluidos municipios) se regirán por la disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la Ley 80 de 1993, la que no reguló el contrato de comodato cuando el comodante es un particular.

A través de petición de fecha 23 de octubre de 2023, la demandante le solicitó al municipio la entrega del contrato de comodato suscrito entre RAFAEL ENRIQUE ARIZA y el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR; sin embargo, la entidad informó que no disponía del contrato requerido y frente a las demás pretensiones no obtuvo respuesta de fondo.

El día 4 de abril de 2024, a través de petición, el demandante solicitó al representante legal del ente municipal demandado, que ordenara a la dependencia correspondiente iniciar el trámite para la legalización de los cánones de arriendo por el uso del inmueble de propiedad de la Asociación, a partir del mes siguiente al vencimiento del CONTRATO DE COMODATO, es decir, a partir del 1 de junio de 2022. El día 7 de mayo de 2024, la Secretaria General del Municipio informó que era necesario convocar una reunión con el fin de formalizar el uso y goce del inmueble, a lo cual la asociación manifestó su conformidad, quedando a la espera de la fecha para dicha reunión.

Concluye que, entre las obligaciones a cargo del Comodatario se encuentra la de restituir la cosa prestada en el tiempo convenido o a falta de convención, después de su uso, restitución que podrá exigirse aun antes de tiempo si muere el comodatario o le sobreviene al comodante una obligación imprevista y urgente de la cosa o no tiene lugar el servicio para el cual se ha prestado la cosa (art. 2005 del C.C.).

Así mismo, sostiene que al demandante le urge la devolución o restitución del inmueble dado en comodato por 30 años, no solo por el vencimiento del término, sino porque la nueva junta así lo ha hecho saber al actual representante de ASPOINTENCO y desde entonces se viene solicitando al ente municipal su restitución o compra del mismo, lo que hasta la fecha ha sido imposible de obtener respuesta sobre tales obligaciones, negándose las mismas.

2.2. PRETENSIONES. –

-Que se declare la existencia del CONTRATO DE COMODATO celebrado entre el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA “ASPOINTECO”, antes ASOCIACIÓN PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR, celebrado en el mes de mayo del año 1992, cuyo objeto o finalidad era el uso y disfrute sin contraprestación económica, esto es, en forma gratuita para el funcionamiento exclusivo de una institución de educación primaria a cargo del Municipio de Valledupar, antes Colegio José Antonio Galán, hoy INSTITUCIÓN EDUCATIVA VILLA CORELCA – SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA, sobre el inmueble de propiedad de ASPOINTECO, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 190-40491 según certificado de instrumentos públicos de Valledupar y referencia catastral No. 01-040840-0010-000, con una extensión de terreno con un área de 673 metros cuadrados, identificado como el Lote No. 10 de la manzana H de la Urbanización José Antonio Galán, por el término de treinta (30) años, con vencimiento el treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022), sin derecho a renovación automática, sino con devolución inmediata del bien inmueble dentro del mes siguiente a su vencimiento.

- Que se declare la terminación del CONTRATO DE COMODATO antes relacionado, por fenecimiento del término por el cual fue creado.

- Que en consecuencia, se ordene al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, la devolución inmediata del bien inmueble que le fue dado en COMODATO por la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA “ASPOINTECO”, antes ASOCIACIÓN PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR, por vencimiento del término el treinta y uno (31) de mayo del año dos mil veintidós (2022), fecha en que se cumplió el término por el cual se concedió el uso y disfrute sin contraprestación económica esto es, en forma gratuita para el funcionamiento exclusivo de una institución de educación primaria a cargo del Municipio de Valledupar, antes Colegio José Antonio Galán, hoy INSTITUCIÓN EDUCATIVA VILLA CORELCA – SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA.

-Que se declare que el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, es administrativamente culpable y responsable de los perjuicios materiales (lucro cesante), ocasionado a la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA “ASPOINTECO”, por el uso y goce del bien inmueble, donde actualmente funciona la INSTITUCION EDUCATIVA VILLA CORELCA – SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA en el Municipio de Valledupar, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 190-40491, según certificado de instrumentos públicos de Valledupar y referencia catastral No. 01-040840-0010-000, con una extensión de terreno con un área de 673 metros cuadrados, identificado como el Lote No. 10 de la manzana H de la Urbanización José Antonio Galán, a partir del mes siguiente al vencimiento del CONTRATO DE COMODATO celebrado entre el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y la ASOCIACION PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR, hoy ASPOINTECO.

-En consecuencia, la entidad el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, sea condenada al pago de los perjuicios materiales en su modalidad de lucro cesante, en la suma de TRESCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$324.241.634), por concepto de arriendo desde el primero (01) de junio de 2022 hasta el 30 de marzo de 2024, es decir, veintidós (22) meses, ... correspondiente al 2%del avalúo comercial.

2.3.- FUNDAMENTOS DE DERECHO. –

-Legales

Artículo 141 de la Ley 1437 de 2011-CPACA

II. TRÁMITE PROCESAL. -

3.1. ADMISIÓN. –

Por encontrarse satisfechos todos los presupuestos procesales la presente demanda fue admitida mediante providencia de fecha 18 de diciembre de 2024.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. –

-MUNICIPIO DE VALLEDUPAR.-

La entidad presentó contestación de manera EXTEMPORANEA.

3.3. SENTENCIA ANTICIPADA –

Mediante providencia de fecha 26 de septiembre de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1°, literales b) y c) del artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, el despacho prescindió de la AUDIENCIA INICIAL Y PRUEBAS al considerar que el litigio planteado en el presente proceso puede decidirse con las pruebas documentales aportadas con la demanda, sobre las cuales no se ha formulado tacha o desconocimiento y que se tendrán como tal por el despacho, por lo que consideró procedente correr traslado a las partes para que presentaran sus Alegatos de Conclusión, con el fin de dictar SENTENCIA ANTICIPADA.

3.4. PRUEBAS. –

Se tienen como pruebas las documentales aportadas con la demanda.

3.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN. –

3.5.1. PARTE DEMANDANTE. –

El apoderado de la parte demandante presenta Alegatos, indicando que se encuentra probado que *i)* ASPOINTECO es propietaria del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No.190-40491 y referencia catastral No. 01-040840-0010-000; *ii)* El *inmueble* fue entregado en Comodato gratuito al Municipio de Valledupar en mayo de 1992, para uso exclusivo como institución educativa; *iii)* El contrato tuvo una duración de 30 años venciendo el 31 de mayo de 2022; *iv)* desde el 01 de junio de 2022, el municipio continúa ocupando el inmueble sin título vigente ni contraprestación económica.

Advierte que la no aportación física del contrato por parte de la Asociación “ASPOINTECO” no implica su inexistencia, ni constituye una renuncia a su validez, como quiera que, desde el inicio del proceso, se ha sostenido que el contrato fue celebrado en mayo de 1992, con una duración de 30 años y su vencimiento ocurrió el 31 de mayo de 2022.

Sostiene que la relación contractual se originó durante el gobierno del doctor ANIBAL MARTINEZ ZULETA como resultado de la convergencia de ideales progresista que compartía con el entonces fundador de ASPOITENCO, el señor RAFAEL ENRIQUE ARIZA (QEPD), quienes coincidieron en la visión de fortalecer la educación pública mediante el uso solidario de bienes comunitarios.

Al respecto, indica que la fotografía que incorpora constituye prueba documental del vínculo institucional y del compromiso mutuo que dio lugar al contrato de comodato celebrado en mayo de 1992.

Resalta que, para la fecha de celebración del contrato, la Ley 80 de 1993 aún no había entrado en vigor, por lo que, no eran exigibles los requisitos de forma y procedimientos propios del régimen de contratación estatal, sin embargo, ello no significa que el contrato no se haya celebrado por escrito, sino que su regulación se encontraba bajo el régimen del Código Civil Colombiano, que no impone solemnidades para el contrato de comodato.

Añade que, conforme a la naturaleza del contrato y al hecho de que el municipio fue quien recibió el bien para su uso exclusivo, el deber de conservación y custodia del documento contractual recaía sobre el Comodatario, es decir, el Municipio. Por

tanto, la ausencia del documento en el expediente no puede ser atribuida a la Asociación, quien no tenía la posesión del bien, ni la administración directa del contrato durante su vigencia.

Manifiesta que la existencia del contrato se encuentra respaldada por la *conducta prolongada y pacífica de las partes*, por la *prueba testimonial* ofrecida y por el *uso exclusivo del inmueble* por parte del municipio durante tres (3) décadas, lo que considera permite al despacho presumir válidamente la existencia del negocio jurídico, conforme al principio de *buena fe contractual* y a la doctrina del *contrato realidad*.

Señala que, una vez admitida la demanda y ordenado su traslado, el Municipio de Valledupar guardó absoluto silencio, omitiendo presentar escrito de *contestación*, *excepciones* o cualquier tipo de pronunciamiento frente a los hechos y pretensiones formuladas por esta parte. Por tanto, considera que dicha conducta, además de evidenciar una falta de interés en controvertir los hechos, refuerza la presunción de veracidad de los mismos, conforme al principio de contradicción y al artículo 97 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA.

Posteriormente, hace referencia a las normas que regulan el *contrato de comodato*, las cuales se encuentran definidas en los art. 1496 a 1500 y 2200 a 2220 del Código Civil, los cuales lo definen como un negocio jurídico real, bilateral, gratuito y principal, mediante el cual una parte (*comodante*) entrega a otra (*comodatario*) un bien para su uso, con la obligación de restituirlo una vez vencido el plazo pactado o cumplida la finalidad convenida.

En virtud de lo anterior, afirma que el contrato celebrado entre la Asociación ASPOINTECO y el Municipio de Valledupar en mayo de 1992, cumple con todos los elementos estructurales del comodato y su vencimiento el 31 de mayo de 2022 genera la obligación inmediata de restitución del bien, conforme a lo dispuesto por la ley. La ocupación posterior del inmueble sin título válido no solo constituye un incumplimiento contractual, sino que activa el deber de reparación patrimonial, especialmente cuando el uso del bien continúa generando beneficios para el comodatario sin contraprestación para el comodante.

Adicionalmente, advierte que la Asociación ASPOINTECO ha sufrido un perjuicio económico directo como consecuencia del uso indebido del inmueble de su propiedad por parte del municipio de Valledupar desde el vencimiento del contrato de comodato el 31 de mayo de 2022. A partir del 1º de junio de ese año, el Municipio ha continuado ocupando el bien sin título vigente ni contraprestación económica, lo que configura un enriquecimiento sin causa y genera un *lucro cesante* para la Asociación

Alega que para determinar el monto del perjuicio se utilizó un criterio objetivo y razonable, basado en el valor comercial del inmueble así:

- Avalúo comercial del inmueble: El bien ha sido avaluado en \$736.912.803, cifra que refleja su valor de mercado actual en la fecha de presentación de la demanda principal en el presente proceso, considerando su ubicación, uso institucional y características físicas.
- Canon mensual estimado: Se ha aplicado un porcentaje del 2% mensual sobre el avalúo comercial, lo cual arroja un *canon de arrendamiento* de \$14.738.256. Este porcentaje es razonable y proporcional, teniendo en cuenta que se trata de un inmueble urbano con destinación educativa y que el Municipio ha obtenido un beneficio directo y continuo por su uso.
- Meses reclamados: El periodo de ocupación sin título válido comprende 22 meses desde el 1º de junio de 2022 hasta el 31 de marzo de 2024, tiempo durante el cual la Asociación ha sido privada de la posibilidad de arrendar, vender o disponer libremente del inmueble.
- Total, reclamado: Multiplicando el canon mensual por el número de meses reclamados, se obtiene un perjuicio económico total de \$324.241.634, suma que debe ser reconocida y pagada por el Municipio de Valledupar como compensación por el uso indebido del bien.

Con fundamento en lo anterior, considera que se evidencia el *beneficio económico* obtenido por el municipio al continuar usando el inmueble sin pagar contraprestación, el *perjuicio* correlativo sufrido por ASPOINTECO al verse privada de los frutos civiles del bien y la existencia de una *relación contractual vencida*, que no ha sido renovada ni sustituida por otro título jurídico válido.

Por último, solicita que se declare probada la existencia del contrato de comodato celebrado en mayo de 1992 con vencimiento el 31 de mayo de 2022, se ordene devolución inmediata del inmueble objeto del comodato, se declare la responsabilidad administrativa del municipio por los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y en consecuencia se condene al pago de arrendamiento desde el 01 de junio de 2022 hasta el momento en que se haga la entrega material del inmueble de propiedad de la demandante.

3.5.1. MUNICIPIO DE VALLEDUPAR. –

El apoderado de esta entidad accionada presenta *alegatos de conclusión* indicando que el demandante en la demanda impetrada incumplió con el PRINCIPIO DE LA CARGA DE LA PRUEBA, como quiera que no probó los Hechos para que eventualmente se hagan procedentes sus Pretensiones, especialmente no probó la existencia del comodato, sumado a que en los archivos del Municipio de Valledupar no se encontró el mencionado documento, a pesar de su búsqueda, tal como lo estipula el artículo 167 de la Ley 1564 de 2012 (C.G.P).

Añade que se puede inferir que se dio una prórroga automática del presunto contrato de comodato, tal como lo establece el artículo 2205 del Código Civil.

Por lo anterior solicita que se Nieguen las Pretensiones de la demanda.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO. -

El Ministerio Publico esta instancia procesal No emitió Concepto.

V.- CONSIDERACIONES. –

5.1.- COMPETENCIA. -

Conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 155 del CPACA, modificado por el art. 30 de la ley 2080 de 2021, los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los procesos relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte *una entidad pública* en sus distintos órdenes o un *particular* en ejercicio de funciones propias del estado y de los contratos celebrados por cualquier entidad *prestadora de servicios públicos domiciliarios* en los cuales se incluyan *cláusulas exorbitantes*, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) *salarios mínimos legales mensuales vigentes*.

5.2.- PROBLEMA JURÍDICO. –

Se concreta en determinar si existió y se encuentra probado el contrato de comodato celebrado en *mayo de 1992* entre el Municipio de Valledupar y la Asociación Popular de la integración Comunitaria “ASPOINTECO”, antes ASOCIACIÓN PROVIVIENDA de Valledupar, sobre el inmueble identificado con *matrícula inmobiliaria* No. 190-40491 y referencia *catastral* No. 01-040840-0010-000, con vigencia hasta el 31 de mayo de 2022; igualmente, si dicho contrato terminó por vencimiento del plazo pactado y, en consecuencia, procede ordenar al Municipio de Valledupar la devolución inmediata del bien inmueble objeto del comodato y condenarlo a indemnizar los *perjuicios materiales* en la modalidad de *lucro cesante* ocasionados a ASPOINTECO por el uso y goce del inmueble donde actualmente funciona la INSTITUCION EDUCATIVA VILLA CORELCA – SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA en el Municipio de Valledupar con posterioridad al vencimiento del contrato, lo que llevaría a la condena al pago de la suma reclamada por concepto de *arrendamiento* desde el 1o de junio de 2022 hasta el 30 de marzo de 2024, es decir, veintidós (22) meses.

5.3.- TESIS DEL DESPACHO. –

Este despacho sostendrá que en el presente proceso no fue posible probar la existencia del presunto contrato de comodato celebrado en mayo de 1992 entre el Municipio de Valledupar y la Asociación Popular de la integración Comunitaria “ASPOINTECO” antes ASOCIACIÓN PROVIVIENDA de Valledupar, sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 190- 4049 y referencia *catastral* No. 01-040840-0010-000. Lo anterior, por cuanto no se allegó el *documento contractual* que soporte el vínculo invocado, ni se aportó otro medio probatorio idóneo que permita a esta agencia judicial acreditar la configuración de dicho negocio jurídico en los términos de la *ley de contratación estatal*¹ vigente para la época de los hechos.

Del mismo modo se sostendrá que pese a que de conformidad con las *pruebas* aportadas al plenario se evidencia que actualmente el predio de propiedad de la demandante se encuentra ocupado por la INSTITUCIÓN EDUCATIVA VILLA CORELCA– SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA (institución de carácter pública), dicha circunstancia por sí sola no resulta suficiente para acreditar la existencia del vínculo contractual, razón por la cual no puede abordarse las pretensiones dentro del ámbito del medio de control *Controversias Contractuales*.

5.4.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS. -

5.4.1 DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. -

El artículo 141 del CPACA en relación a este medio de control dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.”

¹ Decreto -Ley 222 de 1983, art. 26.

En este sentido, el Consejo de Estado² ha precisado lo siguiente:

“(…)

En referente al medio de control de controversias contractuales y según lo establecido en el artículo 141 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se puede afirmar que es una vía procesal que cobija toda la variedad de situaciones problemáticas que hipotéticamente pueden tener lugar en el ámbito de las relaciones de carácter negocial que detente el Estado. Sobre el particular es preciso recoger la siguiente precisión teórica y conceptual:

“(…)es una acción, por regla general, de naturaleza subjetiva, individual, temporal, desistible y pluripretensional a través de la cual cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se orden su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan las demás declaraciones y condenaciones que sean pertinentes; así mismo, la nulidad de los actos administrativos contractuales y los restablecimientos a que haya lugar; como también las reparaciones e indemnizaciones relacionadas con los hechos, omisiones u operaciones propias de la ejecución del contrato.”⁸

En consecuencia, es posible usar esta herramienta procesal para cuestionar las actuaciones desarrolladas durante la ejecución del contrato estatal, como la legalidad de los actos administrativos proferidos dentro del desarrollo del mismo. De esta manera puede cualquiera de las partes solicitar que se declare su incumplimiento, la nulidad de los actos administrativos contractuales y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios. (…)” (Subrayado Nuestro).

5.5.- CASO CONCRETO. –

5.5.1. HECHOS RELEVANTES PROBADOS. –

Con fundamento en las pruebas que obran en el proceso, se encuentra acreditado lo siguiente:

-Obra Certificado de libertad y tradición de fecha 13 de agosto de 2024, en la cual se evidencia que la matrícula inmobiliaria No.190-40491 corresponde al lote # 10, Manzana H- Urbanización JOSÉ ANTONIO GALAN, el cual fue adquirido por la ASOCIACION PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR a la señora NELLY CASTRO DE PUPO el día 7 de febrero de 1984; así mismo se anota que tiene destinación económica y que consta de un Área 673 mts cuadrados.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 23 de julio de 2018. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número: 85001-23-33-000-2017-00255-01(61277)

-Obra escritura pública No. 3625 otorgada ante la notaría única del círculo de Valledupar de fecha 31 de diciembre de 1986, en la cual consta que el señor RAFAEL ENRIQUE ARIZA obra en representación de la entidad ASOCIACION PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR, propietaria de un terreno urbano, ubicado en la Urbanización JOSÉ ANTONIO GALAN, con un área de 8 hectáreas de terreno.

-Obra certificado de la Cámara de Comercio correspondiente a la ASOCIACIÓN POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA – ASPOINTECO, la cual fue inscrita el día 27 de enero de 1997 y cuyo domicilio radica en la ciudad de Valledupar.

-Obra avaluó urbano elaborado por el arquitecto FRANKLIN VILLALBA BONETT, en el cual se realiza un análisis detallado del predio y se determina el valor comercial del mismo a la fecha del informe, el cual corresponde a SETECIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS DOCE MIL OCHOCIENTOS TRES PESOS (\$736.912.803).

-Obra petición presentada por la Asociación de fecha 23 de octubre de 2023, a través de la cual solicita al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR lo siguiente: (i) entregar copia autentica del *contrato de comodato* suscrito por el doctor ANIBAL MARTINEZ ARIZA (ii) hacer la entrega del bien inmueble objeto del contrato de comodato (iii) certificar si el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR a partir del mes de junio de 2022 hasta la fecha ha cancelado alguna suma de dinero por concepto de arriendo del inmueble de propiedad de la asociación donde funciona la INSTITUCION EDUCATIVA VILLA CORELCA (iv) certifique si el Municipio de Valledupar desde el mes de junio de 2022 hasta la fecha ha utilizado a título gratuito el inmueble de propiedad de la Asociación (v) cancelar la suma de \$221.073.840 por concepto de arriendo desde el mes de junio de 2022 hasta septiembre de 2023 (vi) ordenar el trámite para la legalización de los cánones de arrendamiento por el uso del inmueble de propiedad de la asociación.

-En atención a la petición anterior, la Secretaría de Educación Municipal dio respuesta el día 14 de noviembre de 2023, destacándose lo siguiente:

(...) Rta/ Una vez revisada las carpetas de archivo de los distintos contratos de comodatos de años anteriores encontramos que no existe original y copia de dicho contrato de comodato celebrado en el año 1992, por lo que no es viable expedir copia autentica a su favor.

2. HACER ENTREGA DEL BIEN INMUEBLE OBJETO DEL CONTRATO DE COMODATO A TITULO GRATUITO, DONDE SE ENCUENTRA FUNCIONANDO LA INSTITUCION EDUCATIVA VILLA CORELCA-SEDE EDUCATIVA CAMPO HERRERA.

Rta/ El Municipio de Valledupar en cabeza de la Secretaría de Educación es la competente según el manual de funciones para atender esta solicitud de devolución del bien inmueble en mención, ya por ser una institución educativa que funciona en dicho bien, el cual esta sectorial estará dándole traslado de su solicitud para que se pronuncia cuanto antes a su requerimiento. (...)

-Que el día 4 de abril de 2024, la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACION COMUNITARIA “ASPOINTECO” presentó *petición* ante el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, solicitando la entrega material del bien inmueble de su propiedad ubicado en la Urbanización José Antonio Galán y además realizar el trámite de legalización de los cánones de arrendamiento por el uso del bien inmueble a partir del 1° de junio de 2022.

- En atención a la petición anterior, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR el día 9 de mayo de 2024, otorga respuesta destacándose lo siguiente:

(...) Revisando la petición del cuatro (4) de abril de 2024 y sus anexos, se avizora que no se aportó el contrato de comodato a título gratuito del que habla el hecho tercero (3) de la petición, tampoco el presunto “avalúo realizado por el arquitecto miembro de la Lonja inmobiliaria de Valledupar, Dr. FRANKLIN VILLALBA BONETT”, soportes necesarios, no solo para determinar la vigencia del contrato de comodato que recae sobre el bien inmueble de la referencia, sino también para establecer el valor comercial del inmueble y por ende el presunto pago por concepto de cánones de arrendamiento.

Ahora bien, frente al contrato de comodato debemos señalar que estos deben constar por escrito, sin embargo, descendiendo al caso concreto, tenemos que, ASPOINTECO, en su condición de comodante y el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, en su calidad de comodatario, no tienen soporte o copia del contrato de comodato, documento que resulta necesario para establecer con exactitud las condiciones contractuales suscritas en las partes, llámese objeto del contrato, vigencia y renovaciones automáticas; requisitos inherentes en los contratos bilaterales, para enervar las pretensiones esbozadas en la solicitud.

En ese mismo orden, tenemos que al no existir un documento que nos relaciones fechas ciertas, es decir, plazo del comodato, debemos reconocer que estaríamos en presencia de un comodato precario (artículo 2219 C.C) (...)

En consecuencia, al no existir un acto probatorio que certifique la veracidad del contrato de comodato, mismo que debe constar por escrito, le otorga al ente territorial el fundamento para desestimar sus pretensiones, declarando la improcedencia del cobro por concepto de arrendamiento, por la inexistencia de una relación contractual que genera la obligación de reconocimiento y pago de lo solicitado.

Frente a la solicitud de RESTITUCION DEL INMUEBLE, resulta necesario convocar al Representante Legal de la Asociación Popular Integración Comunitaria-ASPOINTECO, para revisar alternativas contractuales que legalicen su uso y el goce del inmueble de su propiedad. (...) (Subrayado Nuestro).

5.5.2. CONCLUSIONES PROBATORIAS. –

Lo que se pretende a través del presente medio de control, es que se declare la existencia del Contrato de comodato celebrado entre el MUNICIPIO DE

VALLEDUPAR y la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA “ASPOINTECO” antes ASOCIACIÓN PROVIVIENDA de Valledupar, suscrito en el mes de mayo de 1992. Así mismo, se ordene a la entidad demandada la devolución inmediata del bien inmueble que le fue dado en Comodato, con ocasión del vencimiento del término por el cual se concedió su uso y disfrute sin contraprestación económica e, igualmente se declare que el Municipio es responsable de los perjuicios materiales ocasionados a la mencionada Asociación por el uso y goce bien inmueble a partir del mes siguiente al vencimiento del Contrato de Comodato.

En este sentido, la parte actora advierte que hasta la fecha el ente territorial no ha realizado la devolución del bien inmueble de propiedad de la Asociación a partir del 1° de junio de 2022 (fecha en que término el plazo pactado en el presunto contrato de comodato) y en el cual se encuentra en funcionamiento la INSTITUCIÓN EDUCATIVA VILLA CORELCA (SEDE ESCUELA CAMPO HERRERA), sin formalizar un contrato de arrendamiento por los meses corridos desde el vencimiento del contrato de comodato, convirtiéndose a su juicio en una fuente de enriquecimiento del patrimonio de la entidad, en detrimento del patrimonio de la Asociación.

Ahora, conforme la *normatividad* vigente y a la *línea jurisprudencial* citada en precedencia, se recuerda que el comodato o préstamo de uso, es aquel negocio jurídico en que el propietario de un bien se desprende temporalmente las facultades de uso y disfrute en favor de otro. Su rasgo definitorio es la *ausencia de onerosidad*, lo que implica que la entrega del bien se realiza a *título gratuito*, constituyéndose en una concesión liberal que no genera contraprestaciones dinerarias a cargo de la parte beneficiaria.

En el caso objeto de estudio, es preciso anotar que, una vez revisadas las pruebas aportadas al plenario, se evidencia que no fue aportada copia del presunto contrato de comodato celebrado entre la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA “ASPOINTECO” antes ASOCIACIÓN PROVIVIENDA de Valledupar y el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, suscrito en mayo de 1992.

En efecto, en el sub-lite, tras realizar el correspondiente examen del material probatorio que integra el plenario, se advierte la ausencia de soporte documental que acredite la existencia del negocio jurídico en cuestión. En efecto, no se allegó copia del contrato de comodato presuntamente celebrado en mayo de 1992 entre la Asociación Popular de Integración Comunitaria 'ASPOINTECO' y el Municipio de Valledupar, omisión que impide dar por probado dicho vínculo contractual.

En consonancia con lo anterior, resulta imperativo traer a colación la respuesta emitida por la Secretaría de Educación Municipal de Valledupar, mediante oficio del 14 de noviembre de 2023, a través del cual se refiere al presunto contrato de comodato, así:

(...) “1. ENTREGAR COPIA AUTENTICADA DEL CONTRATO DE COMODATO A TITULA GRATUITO SUSCRITO POR EL DOCTOR ANIBAL MARTINEZ ZULETA EN CALIDAD DE ALCALDE DE VALLEDUPAR PARA EL AÑO 1992 Y EL SEÑOR

RAFAEL ENRIQUE ARIZA (Q.E.P.D) EN SU CONDICION DE REPRESENTANTE LEGAL Y DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE LA ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACION COMUNITARIA "ASPOINTENCO", CELEBRADO PARA EL MES DE MAYO DEL AÑO 1992.

Rta/ Una vez revisada las carpetas de archivo de los distintos contratos de comodatos de años anteriores encontramos que no existe original y copia de dicho contrato de comodato celebrado en el año 1992, por lo que no es viable expedir copia autentica a su favor."

De lo expuesto, se colige que la existencia del contrato de comodato no se encuentra acreditada en el plenario, toda vez que no se allegó el *instrumento contractual* que soporte el vínculo alegado o en su defecto algún *medio probatorio* que permita acreditar ante esta agencia judicial la existencia de este. Resulta imperativo advertir que, en el curso del proceso promovido a través del presente medio de control, la acreditación de dicho negocio jurídico es un presupuesto sustancial para que este despacho proceda a analizar su *validez, ejecución, terminación, liquidación o eventual incumplimiento*.

Si bien este despacho no desconoce que el presunto *contrato de comodato* habría sido celebrado en mayo de 1992, esto es, con anterioridad a la expedición y entrada en vigor de la Ley 80 de 1993, lo cierto es que la exigencia de su instrumentación por escrito no es exclusiva de dicho régimen normativo, sino que constituye una formalidad inherente a la actividad contractual del estado como presupuesto para su existencia.

En ese orden de ideas, al no evidenciarse en el expediente el *contrato de comodato* o en su defecto otros *medios probatorios* que permitan acreditar la existencia del mismo, para esta agencia judicial no resulta procedente abordar el análisis correspondiente a su *validez, ejecución, terminación, liquidación o eventual incumplimiento*, dada la ausencia del presupuesto esencial requerido para el ejercicio del medio de control *Controversias Contractuales*.

Por otro lado, la parte demandante aportó un avalúo urbano elaborado por el arquitecto FRANKLIN VILLALBA BONETT. En dicho dictamen se evidencia que el inmueble de propiedad de la ASOCIACIÓN POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA (ASPOINTECO), se localiza en el Sector Catastral 4 de la Comuna 4 dentro del área urbana del Municipio de Valledupar (Barrio José Antonio Galán). Así mismo, se constata que la edificación cuenta con estructuras de uno (1) y dos (2) niveles destinados a aulas de clase, tal como se observa en el siguiente registro fotográfico:

Ver Imagen pág. siguiente



LAVAMANOS



DEPOSITO PARA AGUA POTABLE



AULAS DE CLASES



AULAS DE CLASES

Ahora bien, se precisa que, este despacho no desconoce que, de conformidad con las pruebas citadas en precedencia, actualmente el predio de propiedad de la Asociación ASPOINTECO se encuentra ocupado por INSTITUCIÓN EDUCATIVA VILLA CORELCA (institución de carácter pública); no obstante, dicha circunstancia por sí sola no resulta suficiente para acreditar la existencia del vínculo contractual (contrato de comodato), razón por la cual no es posible abordar las pretensiones de la demanda dentro del ámbito del medio de control *Controversias Contractuales*.

En ese sentido, se precisa que, la evidente ocupación del predio en mención sin la correlativa contraprestación debe examinarse desde una perspectiva jurídica distinta³, a efectos de establecer si de la misma se derivan consecuencias patrimoniales o responsabilidades a cargo del MUNICIPIO DE VALLEDUPAR.

³ Como la *Actio In Rem Verso*

Bajo este orden de ideas, se concluye que en el presente proceso la parte accionante no logró acreditar la existencia del contrato de *comodato invocado*. Así mismo, se advierte la ausencia de medios probatorios idóneos que permitan a esta Judicatura acreditar o inferir siquiera de manera indiciaria, la configuración de dicho negocio jurídico, circunstancia que impide a este despacho abordar el estudio las pretensiones invocadas por la parte demandante. En consecuencia, se **NEGARÁN** las Pretensiones de la demanda.

No obstante, lo anterior, teniendo en cuenta la evidente ocupación del bien inmueble de propiedad de la ASOCIACIÓN POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA “ASPOINTENCO”, este despacho CONMINARA al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR a devolver el bien inmueble de propiedad de la mencionada asociación o en su defecto legalizar su tenencia a través de un tipo contractual en los términos de la Ley 80 de 1993⁴.

5.5.3. CONDENA EN COSTAS. -

No se condenará en Costas, de acuerdo con el artículo 188 del CPACA, en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP, como quiera que No se encuentra debidamente acreditada su causación para efectos de su comprobación, sin que se requiera acreditar mala fe o temeridad de la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, este Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Valledupar-Cesar, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: **NEGAR** las Pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONMINAR al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR a devolver el bien inmueble de propiedad de la ASOCIACION POPULAR DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA “ASPOINTENCO” antes ASOCIACION PROVIVIENDA DE VALLEDUPAR o en su defecto a legalizar su tenencia a través de un tipo contractual en los términos de la Ley 80 de 1993.

TERCERO: Sin Condena en COSTAS a la parte demandante en esta instancia, conforme a la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO: En firme esta providencia se Archivará el expediente.

Notifíquese y Cúmplase

⁴ Arrendamiento u otros.

*Controversias Contractuales
Proceso No 2024-00207-00
Sentencia primera Instancia*

**ANIBAL RAFAEL MARTINEZ PIMIENTA
JUEZ**

J6/AMP/tup/Revisado

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por el señor Juez en la Plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme a lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.