

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, veintiuno (21) de julio de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICACIÓN</b>	<b>17001-33-33-001-2016-00320-02</b>
<b>CLASE</b>	<b>RESTITUCIÓN DE BIEN INMUEBLE</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>MUNICIPIO DE MANIZALES</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE</b>

Procede la Sala Primera de Decisión el Tribunal Administrativo de Caldas a dictar sentencia de segunda instancia con ocasión al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el fallo que accedió a pretensiones, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el día 3 de junio de 2020.

**PRETENSIONES**

1. Que se ordene a la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte de Manizales restituir el lote de terreno ubicado en el sector del Matadero o la Toscana, identificado con la ficha catastral nro. 1-01-0398-0001-000, matrícula inmobiliaria nro. 100-0255889, con un área aproximada de 2.563 m<sup>2</sup>.
2. Que se ordene la práctica de la diligencia de entrega del mencionado inmueble propiedad del demandante, conforme el artículo 308 del CGP.
3. Que se condene en costas a la demandada.

### **HECHOS**

- El municipio de Manizales es propietario del inmueble identificado catastralmente con la ficha nro. 1-01-0398-0001-000 y certificado de tradición con matrícula inmobiliaria nro. 100-025589.
- El inmueble fue adquirido por el municipio por cesión que de él hizo la Junta de Centenario a través de la escritura pública nro. 881, la cual fue debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos bajo el folio de matrícula inmobiliaria nro. 100-025589.
- El día 19 de noviembre de 1998 el municipio de Manizales, en calidad de comodante, cedió a la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte, como comodatario, el lote en mención. Asociación que fue constituida por documento privado el día 13 de mayo de 1997.
- En el contrato de comodato se estipularon los derechos y deberes del comodatario y se consagró un término de 5 años, contados a partir de su perfeccionamiento, para la devolución; pero se estableció que, vencido el plazo, a solicitud del comodatorio, se podría previa autorización del concejo municipal renovar el mismo.
- Para el 19 de noviembre de 2003 el contrato de comodato terminó para el comodatario, momento en el cual el inmueble debió regresar al inventario de bienes del municipio, tal como se estipuló en la cláusula novena; sin que repose en la administración un trámite por parte de la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte relativo a una solicitud de renovación del comodato.
- Adujo que la tenencia se prorrogó por más de 12 años de manera arbitraria, ya que desde la fecha de vencimiento la administración ha manifestado su deseo de no renovar el contrato. Y durante ese tiempo el inmueble ha sido explotado por parte del comodatario ejerciendo actividades de manera irregular, pues el contrato ya no existe.
- Resaltó que el demandado durante la vigencia del contrato y después de su vencimiento realizó adecuaciones en el predio, tales como tanque reservorio de agua, cárcamos, zona de secado, aspiradora, silicona, brillada, desmanchada, batería sanitarias, parqueadero bajo techo, transformador de luz trifásica, cafetería, entre otros, contraviniendo lo establecido en las cláusulas segunda y tercera del contrato.

➤ La administración municipal por intermedio de funcionario practicó visita o inspección ocular al sitio a restituir, Lavaparque Minitas, y comprobó la existencia del mencionado lavadero con mejoras que no fueron autorizadas por la administración municipal.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE:** se pronunció en primer momento sobre los hechos, y en síntesis adujo que, aunque es cierto que en el año 1998 el municipio de Manizales entregó el lote en comodato bajo la ficha catastral nro. 01-01-0342-000005-000, los linderos descritos en el hecho nro. 1 corresponden a un inmueble distinto al que establece el certificado de tradición 100-25589, por lo que se puede afirmar que se trata de dos inmuebles totalmente diferentes.

Señaló que en gracia de discusión, y en caso de que se tratara del mismo inmueble, se podría decir que a partir del 2005 la situación cambió, ya que en ese año el municipio entregó el lote distinguido con la matrícula nro. 100-25589 en dación en pago a INFIMANIZALES, quien en el año 2006 vendió a Rubén Darío Barco López, Construcciones Arctectos LTDA y Luis Alberto Mesa Galeano; quienes a su vez vendieron a Alfonso Parra de los Ríos, y este vendió a Construcciones MPS S.A.S., quien a su vez vendió a los propietarios del conjunto residencial allí construido.

Que, así las cosas, se llega a la conclusión que el ente territorial demandante no es el titular del mencionado lote, y por lo tanto existe duda sobre su legitimación en el proceso; y añadió que la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte desde el año 2005 a la fecha ha estado en posesión de un bien propiedad de un particular.

Resaltó que el vencimiento del contrato se tenía previsto por 5 años, contados a partir de la suscripción el 19 de noviembre de 1998, pero el mismo tuvo una prórroga concedida por el interventor en virtud a que el mismo solo pudo iniciar válida y legalmente en marzo de 2000, a raíz de la ola invernal y a unos trabajos que desarrollaba Aguas de Manizales, por lo que la vigencia se prolongó hasta marzo de 2005.

Aclaró que el bien para marzo de 2005 debió regresar al inventario de bienes del municipio, mucho antes de esa época la asociación había solicitado la prórroga del contrato; peticiones que no fueron atendidas por ninguno de los alcaldes de turno, seguramente al entender que ese bien ya no era de su propiedad, pues para diciembre de

2005 el predio salió de su dominio como bien fiscal, mediante dación en pago realizada a INFIMANIZALES a través de escritura 1814 de diciembre de 2005.

Precisó que aunque en la cláusula novena del contrato se estableció la restitución del bien en el mismo estado en que fue entregado, salvo el deterioro normal, la asociación debió realizar expensas necesarias, vitales y urgentes que requería el bien inmueble para cumplir el cometido del Plan de Desarrollo y el objeto del contrato, sin los cuales hubiera sido imposible su operación, tal como le ocurrió al anterior comodatario, Cooperativa de Trabajo Asociado, quien abandonó el proyecto por falta de recursos.

Hizo énfasis en que la administración desplegó una conducta tácita y silenciosa que llevó a la demandada a entender que existía una confianza legítima en virtud precisamente de la labor social realizada en el inmueble a través del comodato, y que el bien fiscal para la época ya no era del municipio.

Se opuso a las pretensiones, al señalar que carecen de fundamento fáctico, jurídico y legal.

Propuso las siguientes excepciones:

- **Improcedencia de la acción por no ser titular de los derechos sobre el bien fiscal objeto del contrato:** el municipio de Manizales no es el titular del bien fiscal motivo de restitución identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 100-025589, por lo cual es dable afirmar que existe una infracción en la ejecución del contrato de comodato.
- **Ausencia de causal para solicitar la restitución del bien:** no existió infracción alguna de parte del demandado en la ejecución del contrato de comodato; el contrato venció en marzo de 2005; la administración municipal guardó silencio ante las solicitudes de prórroga reiteradas y al entregar el inmueble en dación en pago a INFIMANIZALES no está legitimada para incoar la acción de restitución; y actualmente el presunto comodatario es el poseedor del bien de un particular.
- **Confusión en cuanto al predio del cual se pretende su restitución, por sus linderos, cabida e identificación:** según la cabida y linderos enunciados por el demandante en el hecho nro. 1 respecto del bien inmueble objeto del contrato, no concuerda con las dimensiones sobre las cuales se ejerció el comodato y respecto del bien que le fue entregado al demandado, y menos por su cabida, linderos e identificación, razón por la cual se está en presencia de una reclamación sobre la cual no existe identidad y congruencia.

Al referenciar los linderos expuestos en la demanda en los hechos 1 y 2, sostuvo que se puede afirmar que el bien fiscal pedido en restitución y el que contiene el certificado de tradición son diferentes.

- **Ausencia de legitimación en la causa por activa y por pasiva:** ya que según el folio de matrícula nro. 100-25589 se establece una dación en pago, ventas y segregaciones a privados realizados con posterioridad al vencimiento del contrato de comodato, que han cambiado de manera ostensible la titularidad del derecho sobre el predio que hace más de 15 años estaba en cabeza del municipio, pero que actualmente no lo está.

Afirmó que no tiene asidero legal que el municipio sin ser propietario del inmueble esté demandado a la asociación, quien desde hace 13 años viene ejerciendo posesión sobre el lote con el ánimo de señor y dueño.

- **Derecho de retención en reconocimiento de inversión en expensas necesarias y urgentes:** el demandado como comodatario puede ejercer el derecho de retención sobre el bien porque el municipio no ha cancelado las expensas invertidas para mejorar la calidad del inmueble dada su necesidad y urgencia, con apego a las consideraciones del Plan de Desarrollo de Manizales de construir lavaparques.

- **Genérica:** pidió se declare cualquier excepción que se encuentre probada en el proceso.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, mediante sentencia del 3 de junio de 2020, accedió a pretensiones, tras plantearse como problemas jurídicos el determinar si existía similitud entre los linderos y la cabida del bien que decía el contrato de comodato y el descrito en el certificado de tradición 10025589, para luego pasar a identificar si había identidad entre el bien dado en comodato por el municipio de Manizales y el que pretendía restituir. Y si a la asociación demandada le asistía la obligación de restituir el bien al ente territorial con o sin el pago de las expensas por las adecuaciones físicas que se hicieron en el lote de terreno que fue cedido en calidad de comodato.

Antes de resolver el *quid* del asunto, analizó la jurisdicción y competencia; la acción procedente; y la caducidad.

En relación con el fondo del asunto, estudió el régimen jurídico del contrato de comodato de bien inmueble de la administración con apoyo en el artículo 2200 del Código Civil, así como la Ley 9 de 1989 y jurisprudencia del Consejo de Estado relativa a este negocio jurídico, para concluir que, es viable que las entidades estatales celebren contratos de comodato para el manejo de bienes inmuebles bajo unos supuestos específicos, quedando a cargo también del comodatario unas obligaciones determinadas.

Al descender al caso concreto, revisó la identidad entre los linderos consignados en el contrato de comodato y los descritos en el certificado de tradición nro. 10025589, así como la titularidad del derecho de dominio del municipio sobre el bien, y llegó a la conclusión de que el inmueble dado en comodato no era el identificado con la ficha catastral nro. 1-01-0342-0005-000 ni su matrícula inmobiliaria era la nro. 10025589, por cuanto el predio se identificaba con la ficha catastral nro. 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000, la cual no poseía matrícula inmobiliaria, situación que daba cuenta que los linderos descritos tanto en el contrato de comodato como en la demanda no correspondían a los que realmente tenía el predio objeto del proceso porque pertenecían a otro predio, el cual no fue el que físicamente se dio en comodato.

Aclaró que, pese a ello, estaba probado que el municipio era propietario del predio que actualmente la demandada ocupaba con un lavadero de automotores, y que se identificaba con la ficha catastral nro. 1-01-00-000-398-0001-0-00-00-0000, y en tal sentido le asistía legitimación en la causa por activa material para reclamar la restitución, no obstante que en el contrato se hubiera plasmado por error un inmueble con ficha y matrícula diferente.

Se adentró a estudiar si el error contenido en la identificación contractual del bien afectaba el negocio jurídico celebrado, y luego de acudir al principio de preservación del negocio jurídico infirió que la intención de las partes fue dar en comodato un bien inmueble con el objeto de reubicar los lavaderos de carros que para esa fecha se encontraban a lo largo de la Avenida Kevin Ángel a través de la implementación del lavaparque, por lo que consideró que el error en la descripción del bien en el contrato respecto de su matrícula inmobiliaria y ficha catastral no hacía nugatorios sus efectos, por lo tanto, este debía surtir efectos con la aclaración de que el predio dado en comodato tenía la ficha catastral 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000.

En cuanto a la obligación de restituir el predio y de reconocer las expensas realizadas en el terreno, luego de relacionar el material probatorio, adujo que el contrato vencía al cabo de 5 años a partir de su perfeccionamiento, por lo que tenía una duración hasta el 23 de

noviembre de 2003, momento para el cual era obligación legal y contractual de la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte devolver el bien, como quiera que la prórroga del mismo se pactó con autorización expresa del concejo municipal, corporación que en momento alguno dio su aquiescencia para la renovación.

Frente al tema del reconocimiento de las mejoras adujo que se tenía prueba de las útiles realizadas por la asociación, más no de las necesarias, por lo que al tenor de lo establecido en el Código Civil y en el cuerpo del contrato de comodato consideró que no procedía el reembolso de las mejoras que había realizado la demandada.

Se plasmó en la parte resolutive lo siguiente:

*PRIMERO: DECLARAR IMPROSPERAS todas las excepciones de mérito propuestas por la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE representada legalmente por el señor HERNÁN MUÑOZ RINCÓN, dentro del presente medio de control de RESTITUCIÓN DE BIEN EN TENENCIA, propuesta por el MUNICIPIO DE MANIZALES en contra de dicha Asociación, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: ORDENASE a la Asociación de Usuario del Servicio Público de Transporte que RESTITUYA al MUNICIPIO DE MANIZALES el lote de terreno identificado con ficha catastral No. 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-000 (con las precisiones y aclaraciones hechas en la parte motiva de esta providencia), que fue el lote entregado a la Asociación mediante el contrato de Comodato No. 981119547 del 19 de noviembre de 1998, y en la cual actualmente prestan sus servicios de lavaautos.*

*TERCERO: NEGAR la solicitud de pago de mejoras realizadas Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte al predio identificado con ficha catastral No. 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000, de conformidad con las motivaciones expuestas.*

*CUARTO: Con fundamento en el artículo 188 del CPACA, se condena en costas a cargo de la parte demandada y a favor del ente Municipal demandante.*

## **RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandada apeló la sentencia mediante memorial que reposa en el archivo nro. 19 del expediente escaneado de primera instancia.

Precisó que el meollo de la sentencia se podía sintetizar en tres aspectos fundamentales:

1. La génesis de la identificación catastral y la corrección discrecional de un error formal para interpretar que se trataba de un bien Ejido.
2. El desconocimiento de la cadena de dominios de la ficha de matrícula nro. 100-25589 y 100-16724 alusivas a la ficha catastral del predio nro. 1-01-0342-0005-000.
3. La legitimación en la causa para solicitar la restitución.

En primer momento manifestó que el fallo contrarió las pretensiones de la demanda, pues estas hacían alusión a la restitución del lote de terreno identificado con la ficha catastral nro. 1-01-0342-0005-000 y matrícula inmobiliaria nro. 100-25589 con un área de 2.563 m<sup>2</sup>, pero en las consideraciones de la providencia se adujo que existía un error en la identificación formal del predio, esto es, en la ficha catastral y la matrícula inmobiliaria contenida en el contrato de comodato, pero que el defecto en la identificación se podía sanear para producir los efectos jurídicos según la naturaleza y objeto del contrato, por lo que con este hilo argumentativo, contrariando los artículos 44 y 45 del C.C.A., declaró imprósperas las excepciones propuestas y dedujo que se debía restituir el bien inmueble sin el reconocimiento de las inversiones en expensas necesarias para la reubicación de los lavadores y la construcción de lavaparque, y condenó en costas.

En relación con la identidad física del bien, precisó que el predio identificado planimétricamente realmente pertenecía a la ficha catastral de mayor extensión nro. 1-01-0342-0005-000, amparada bajo la matrícula inmobiliaria nro. 100-25589 y 100-16724; y añadió que tampoco es cierto que existiera incongruencia en la interpretación del objeto del contrato porque efectivamente la reubicación de los lavadores se realizó en el predio dispuesto para este fin conforme al plan de desarrollo de la época.

Agregó que la génesis de la ficha catastral nro.1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000 se produjo en el año 2016 gracias a la petición de valoración de las mejoras solicitada por el comodatario y a instancias el cierre de la matrícula inmobiliaria nro. 100-25589 y la generación de la matrícula nro. 100-16724.

Que se mencionó en el fallo que el predio objeto de comodato y restitución poseía ficha catastral más no folio de matrícula inmobiliaria, y con el argumento del supuesto error y la aparición de la nueva ficha catastral el señor juez legitimó al municipio para exigir la restitución del bien, cuando esto se constituye en un error de la sentencia.

Lo anterior, porque la calificación de bien Ejido dada por el despacho con base en la identificación física de la ficha catastral del IGAC no se desprende de la cadena de dominios contenidos en el estudio de la matrícula inmobiliaria nro. 100-25589 y 100-16724; por lo tanto, se carece de una prueba que le otorgue identidad jurídica al bien y legitimación al ente municipal para incoar la demanda de restitución.

Que en este caso se identificó jurídicamente un bien y su correspondencia con la ficha catastral que lo distingue físicamente, para lo cual se aportó como prueba la matrícula inmobiliaria nro. 100-16724 donde está ubicado el predio con carrera 17 calle 63, misma que se generó a partir de las segregaciones del lote de mayor extensión nro. 100-25589, que soportan el argumento según el cual el predio después del año 2005 pasó al dominio de particulares mediante la dación en pago del municipio.

Que para dar claridad al Tribunal respecto a la consistencia en la identificación física del predio por parte del municipio se debía tener en cuenta que en dos fechas y oportunidades diferentes el ente territorial entregó en comodato a personas jurídicas distintas el mismo predio identificado bajo la misma matrícula nro. 100-25589 sin área definida, con la misma ficha catastral nro. 001-01-01-00-00-0342-000005-000, hoy nro. 001-01-01-00-00-0342-000009-000 y matrícula inmobiliaria nro. 100-16724, ubicados en la misma dirección, carrera 17 calle 63, para desarrollar la misma actividad y reubicar a los lavadores que estaban sobre las avenidas Kevin Ángel y Alberto Mendoza, mediante los contratos nro. 980311045 del 11 de marzo de 1998 y nro. 981119547 del 19 de noviembre de 1998.

Que en la cláusula cinco de los contratos de comodato se identificó el predio con la ficha catastral 1-01-342-0005-000, antes ficha catastral 1-06-0003-0001-000 o 1-06-0390-0001-000, las cuales son verificables a través de los medios probatorios, por lo que aduce es claro que ambas fichas catastrales conservaron la codificación básica del municipio 001, zona 01, sector 01, comuna 00, barrio 00, manzana 0342, y con las segregaciones o mutaciones solo cambió la condición del predio del 5 al 9.

Para soportar su argumento, procedió a realizar un desglose del código catastral 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000, para concluir que la identificación catastral del IGAC, o sea la física, correspondió a la nro. 0398 sin matrícula inmobiliaria y muy diferente a la 0342

que corresponde a la descripción física, jurídica, fiscal y económica de la ficha inmobiliaria nro. 100-25589 y 100-16724 de los contratos de comodato, lo cual no presupone que es un bien del municipio, pues el supuesto error en la identificación física y jurídica del contrato de comodato frente a la identificación catastral del IGAC no fue un error, sino que obedeció a la inscripción de las mejoras realizadas sobre el predio solicitado por la comodataria.

Afirmó que esta identificación catastral contraría el negocio jurídico entre la Alcaldía de Manizales y la asociación de los lavadores, puesto que el predio recibido en comodato corresponde al identificado con la ficha catastral nro. 01-01-0342- 000005-000, hoy nro. 01-01-0342-000009-000, con folio de matrícula inmobiliaria 100-25589 y 100-16724 identificación física carrera 17 calle 63, jurídica (de la cadena de dominios), fiscal y económica, que el señor juez desconoció al determinar dentro del proceso de restitución, sin titularidad alguna, que existió un error de identificación al momento de la elaboración del contrato de comodato, el mismo que fue avalado por la oficina de bienes y la secretaría de Planeación en concurso con el censo catastral del IGAC de la época y que reposa como prueba en el expediente.

En cuanto a la cadena de dominios y titularidad sobre el predio con matrícula inmobiliaria nro. 100-255589 y ficha catastral nro. 01-01-0342-000005-000 (hoy nro. 01-01-0342-000009-000), sostuvo que se relatan 16 anotaciones o segregaciones en el certificado de tradición que llegaron hasta el día 2 de diciembre del 2005, y dieron lugar a la matrícula inmobiliaria nro. 100-16724 que describe el predio cuestionado en el sector: 01 y la manzana nro. 0342, y como dirección la carrera 17 calle 63, donde precisamente está ubicado el Lava Autos Minutas. Y añadió que, en diciembre de 2005, la Alcaldía de Manizales realizó el loteo sobre el excedente del área del predio.

Que aunado a ello, de la matrícula inmobiliaria nro. 100-167024 ubicado en la carrera 17 con calles 63 y 64, donde está ubicado el Lava Autos Minutas se realizaron 18 segregaciones o anotaciones que llegaron hasta el día 29 de octubre de 2012, y que describen la tradición del inmueble en cabeza de particulares; y en la anotación nro. 004 del 6 de octubre de 2006, soportada en la escritura pública 1767 de 2006, se advierte que INFIMANIZALES, como titular del bien, vendió el 100% de la matrícula inmobiliaria nro. 100-167024 a Rubén Darío Barco López el 25%, a Construcciones Arctectos Ltda el 50% y a Luis Alberto Mesa Galeano el 25% restante.

Que posteriormente, en las Escrituras Públicas nros. 1814 y 1829 de diciembre 2 y 6 de 2005, solemnizadas mediante anotaciones 17 y 18 de diciembre 7 de 2005 de la matrícula nro. 100-25589, se ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el cierre del folio de la mencionada matrícula nro. 100-2558, la cual fue acatada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad mediante turno de corrección nro. 2020-100-3-122, y como consecuencia del cierre se dio apertura a las matrículas nros. 100-16723 para el Ecoparque Los Yarumos, y la nro. 100-16724 para INFIMANIZALES; y destacó que a ninguna otra matrícula se le dio apertura con motivo del cierre del folio 100-25589.

Resaltó que ese recuento permite evidenciar que la titularidad del bien actualmente no se encuentra en cabeza del municipio de Manizales, tal y como lo concluye el dictamen pericial aportado al proceso, lo que denota que el juez no tuvo en cuenta la cadena de dominio, y lo que hizo fue justificar la titularidad basada en la ficha catastral que solo ubica físicamente el bien dentro del municipio, pero sin titularidad definida conforme a la ley.

Resaltó que para impetrar un proceso de restitución es necesario probar, así sea sumariamente, la titularidad que se tiene sobre el bien objeto del litigio, ya que no basta con identificar la demanda las partes del proceso, sino que se requiere que exista una verdadera legitimación en la causa por activa para que el juez pueda tomar una decisión, máxime cuando si bien el negocio jurídico deviene de un contrato de comodato, a partir del año 2005 dicho contrato se desnaturalizó por la dación en pago y el cierre de la matrícula inmobiliaria nro. 100-25589 y la generación de la matrícula 100-16724, lo que denota que el municipio perdió la titularidad y/o propiedad del bien objeto de la restitución.

Adujo que en la sentencia se presenta una gran contradicción, ya que al concluir que existe un error en la identificación entre el bien entregado en comodato y el de la demanda de restitución se aceptó la excepción propuesta de falta de legitimación en la causa y en consecuencia se debieron desestimar las pretensiones o declararse inhibido por ineptitud sustantiva de la demanda, y por la misma discrepancia de identidades físicas y jurídicas se debió determinar la incoherencia del negocio jurídico.

Reiteró que, aunque codificación catastral o identificación física del predio dentro del territorio del municipio de Manizales puede ser válida bajo el nro. 1-01-0398-0001-000, ello no le da el carácter de propietario al ente territorial pues para ello debe existir una ficha inmobiliaria, y aseguró que este fue el error que no advirtió el *a quo*, ya que dio la titularidad al municipio sin soporte en el estudio de títulos o de segregaciones de las

matrículas inmobiliarias nro. 100-25589 y 100-16724, lo que a su juicio denota un exceso del funcionario en el proceso, toda vez que subsanó imprecisiones jurídicas que atentan con las exigencias del mismo, especialmente cuando el municipio otorgó poder para impetrar una acción popular y el funcionario de primera instancia la adecuó a acción de restitución.

En cuanto a la condición de bien Ejido sostuvo que no es declarativo de propiedad, sin embargo el juez resolvió la legitimación en la causa a través del concepto de predio urbano que hace parte del patrimonio de una entidad territorial, desconociendo la cadena de dominio de la matrícula inmobiliaria 100-25589 y de la matrícula 100-16724 que contiene la identificación catastral del predio de mayor extensión y cuya dirección, carrera 17 calle 63, es exactamente igual al sitio donde está ubicado el Lavaparque Minitas.

Que ello denota que el juez también concluyó que el predio es propiedad del municipio por ministerio de la ley pues sobre el mismo no se han realizado actos o contratos traslaticios de dominio que ameriten la apertura de folio de matrícula inmobiliaria, por lo que es contraevidente la conclusión, ya que si el bien inicialmente hacía parte de una ficha catastral y un certificado de tradición con las negociaciones posteriores que ameritaron el cierre del folio de matrícula lo más viable es pensar que el predio hace parte de otro de mayor extensión de alguna de las segregaciones realizadas y que no quedó bien alinderado, lo que podría dar lugar a eventuales demandas por vicios ocultos o derechos reales principales o accesorios sobre el mencionado predio, que podrían revertir el carácter de Ejido otorgado en la sentencia con base en la ficha catastral del IGAC generada mediante la valoración de las mejoras solicitadas por el comodatario.

En cuanto al reconocimiento de las expensas y derecho de retención precisó que estos argumentos tienen de suyo una errada interpretación y aplicación de la norma sustantiva, por cuanto el contrato de comodato se encuentra tipificado en la ley y no es posible hacer remisión a otras normas como lo hizo el juzgador en la sentencia apelando a los artículos 1993 y 1994 del contrato de arrendamiento y no al contrato de comodato propiamente dicho.

Que además en la sentencia el juez mencionó que no había prueba de los gastos realizados por la asociación como recibos de arreglo de humedades, goteras, de un escape de gas etc., frente a lo cual argumenta que de esos fungibles no se pidió prueba, pero que de la inversión en expensas sí obra descripción detallada en el peritaje rendido por el arquitecto y en el avalúo de Prolonjas, de los cuales se puede observar sin esfuerzo alguno que son

inversiones cuantiosas en expensas necesarias para desarrollar el objeto del contrato y no reparaciones locativas o mejoras útiles de menor cuantía, y que incluso a la alcaldía se le hicieron requerimientos para que mejorara las condiciones precarias en las que había entregado el inmueble para el funcionamiento del Lavaparque sin obtener respuesta positiva, inversiones que debieron realizarse por parte de la asociación para poder cumplir el objeto del contrato.

Que no reconocer esa mejoras que fueron necesarias para cumplir con el plan de desarrollo se constituirían por voluntad judicial en un enriquecimiento sin causa para el municipio, habida cuenta de que el comodante desconoció su obligación contractual de entregar el bien en condiciones óptimas para ejecutar el contrato; sin embargo, el juez desestimó las pretensiones del demandado y accedió a las del accionante permitiendo no solo el desalojo de los lavadores del inmueble mencionado, sin reconocimiento al derecho al pago de las expensas de que trata el artículo 2216 del Código Civil y el artículo 2217 de indemnización por mala calidad de la cosa prestada, ni al derecho de retención consagrado en el artículo 970 del Código Civil, en concordancia con el artículo 2218.

En cuanto a la confianza legítima, sostuvo que el municipio guardó silencio después del vencimiento del contrato por espacio de más de 15 años, lo que configura para los trabajadores informales una manifiesta situación de confianza legítima; y resaltó que dentro del presente proceso la alcaldía no ha propuesto una eventual reubicación a un sitio destinado para desarrollar la misma actividad o una posibilidad de capital semilla para desempeñar un trabajo diferente o cualesquier plan de contingencia que en lugar de vulnerar proteja sus derechos fundamentales.

Finalmente, sobre las costas, solicitó se revoque la decisión, toda vez que no existe prueba del monto y de que se hayan causado durante el proceso, amén que el apoderado era funcionario de la secretaría de Hacienda; y el porcentaje del 6% del avalúo fijado por el juez carece de fundamento y es inequitativo e injusto, ya que según la jurisprudencia tanto las costas como las agencias en derecho son los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN SEGUNDA INSTANCIA**

**Parte demandante:** guardó silencio.

**Parte demandada:** insistió en los argumentos planteados en el recurso de apelación.

**Ministerio Público:** no presentó concepto de fondo.

### **CONSIDERACIONES**

Al no observar irregularidades en el trámite del proceso que den lugar a declarar alguna nulidad, se procede a decidir de fondo la *litis*.

#### **Problema jurídico**

1. ¿Es procedente ordenar a la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte que restituya al municipio de Manizales el bien inmueble entregado en comodato, a pesar de existir supuestas irregularidades en torno a la propiedad del mismo?

En caso de que la respuesta anterior sea positiva y haya lugar a restituir el predio se deberá analizar:

2. ¿Está obligado el municipio de Manizales a reconocer las mejoras efectuadas por la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte en el predio que fue entregado en comodato; quedaron estas acreditadas?

3. ¿Se cumplieron las condiciones señaladas en la ley y la jurisprudencia para condenar en costas a la parte demandada en primera instancia?

#### **Lo probado**

- Mediante el contrato de comodato nro. 980311045, celebrado entre el municipio de Manizales y la Cooperativa de Trabajo Asociado Servi-Autos, se entregó a esta un predio para que reubicara lavaderos de carros.

Entre las consideraciones de dicho contrato se estableció en el numeral 4 lo siguiente:

*Que la Administración Municipal, para dar cumplimiento a las anteriores disposiciones, ha previsto la utilización del predio Municipal ubicado entre la vía al Matadero y la Quebrada*

*Olivares Minitas, desde el puente de Minitas hasta la Central de Sacrificio (Comuna 6) e identificado con la ficha 1-01-0342-0001-000, antes identificado con la ficha catastral 1-06-0003-0001-, 000 o 1-06-0390-0001-000 para la reubicación de todos los lavaderos de carros que actualmente operan a lo largo de la Avenida Kevin Ángel Mejía, a través de la implementación del lavaparque.*

Y también se consignó:

*PRIMERA: EL COMODANTE entrega a título de comodato y EL COMODATARIO declara recibir al mismo título el siguiente bien inmueble: Un lote de terreno, de propiedad de EL MUNICIPIO DE MANIZALES, ubicado en el sector del matadero o La Toscana, identificado con la ficha catastral Nro. 1 01-0342-0001-000, con un área aproximada de 2.563M2, cuyos linderos y dimensiones generales son; ### Partiendo del Punto Nro 1, ubicado a 9.50 metros del estribo del puente que se encuentra sobre la quebrada de minitas en la calle 63 con la vía que conduce al matadero en una extensión de 139 metros paralelos a la vía que conduce al matadero, hasta llegar al punto Nro 2, de este punto en ángulo de 90° se gira en dirección oeste en una extensión de 12.50 metros hasta llegar al punto Nro 3 ubicado sobre la quebrada minitas, de aquí y bordeando dicha quebrada, aguas arriba en una extensión de 182 metros hasta llegar al punto Nro 3, de aquí se gira en dirección Este en una distancia de 11.00 metros hasta llegar al punto Nro 1, punto de partida ### Se anexa plano que identifica los linderos anteriormente descritos PARAGRAFO PRIMERO: TRADICIÓN: el lote de terreno anteriormente descrito fue adquirido por el MUNICIPIO DE MANIZALES por cesión que de él hizo, en mayor extensión, la Junta del Centenario a través de la escritura pública Nro. 881 otorgada el de mayo de 1950 en la Notaría Segunda de Manizales, la cual fue debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos bajo el folio de matrícula inmobiliaria Nro. 100-025589. SEGUNDA: el bien inmueble descrito en la cláusula primera será destinado por EL COMODATARIO única y exclusivamente para el funcionamiento de UN LAVADERO DE CARROS, sienta entendido que si se le diese destinación diferente o no pudiese darse el destino prefijado en el contrato, EL COMODATARIO notificará por escrito a EL COMODANTE tal situación y el bien revertirá de inmediato a EL COMODANTE con todas sus mejoras sin que haya derecho a exigir indemnización alguna para EL COMODATARIO. PARAGRAFO: EL COMODATARIO no podrá realizar ningún tipo de construcciones para vivienda o comercio sobre el lote de terreno y deberá permitir el acceso de los vehículos que retiran el material de arrastre que es extractado de la quebrada Minitas. TERCERA: el término de duración del presente contrato será de CINCO (5) AÑOS, contados a partir de su perfeccionamiento, vencido el término del contrato a solicitud*

*de EL COMODATARIO, se podrá, previa autorización del Consejo Municipal, renovar el mismo.*

- Reposa el acta de entrega de un inmueble que data del 17 de abril de 1998, la cual consagra es en cumplimiento del contrato de comodato nro. 980311045, y que informa que se entrega el lote de terreno objeto del citado contrato el cual se determina de la siguiente manera:

*Un lote de terreno de propiedad del Municipio de Manizales, ubicado en sector del matadero o La Toscana, con un área aproximada de 2.563 metros cuadrados, el cual se identifica con la ficha catastral Nro 1-01-034250001000 cuyos linderos y dimensiones son los siguientes: #### Partiendo del punto Nro 1 ubicado a 9.50 metros del estribo del puente que se encuentra sobre la quebrada de minitas en la calle 63 con la vía que conduce al matadero en una extensión de 139 metros paralelos a la vía que conduce al matadero, hasta llegar al punto Nro 2, de este punto en ángulo de 90° se gira en dirección oeste en una extensión de 12.50 metros hasta llegar al punto Nro 3 ubicado sobre la quebrada Minitas, de aquí y bordeando dicha quebrada, aguas arriba en una extensión de 182 metros hasta llegar al punto Nro 4; de aquí se gira en dirección Este en una distancia de 11.00 metros hasta llegar al punto Nro 1, punto de partida. ###. PARAGRAFO: se anexa fotocopia de un plano del lote.*

- Acta de terminación por mutuo acuerdo del contrato de comodato nro. 980311045 celebrado entre el municipio de Manizales y la Cooperativa de Trabajo Asociado Servi-Autos:

*2) Que según se consignó en la cláusula SEGUNDA del citado contrato El bien inmueble entregado en comodato sería destinado por EL COMODATARIO única y exclusivamente para el funcionamiento de UN LAVADERO DE CARROS siendo entendido que si le diese destinación diferente o no pudiese darse el destino prefijado en este contrato, EL COMODATORIO notificaría por escrito a EL COMODANTE tal situación y el bien revertiría de inmediato a EL COMODANTE con todas sus mejoras sin que hubiere derecho a exigir indemnización alguna para EL COMODATORIO. 3) Que el COMODATARIO ha notificado a EL MUNICIPIO la imposibilidad económica para desarrollar el proyecto de un lavadero de carros en el lote de terreno a ellos entregado a título de comodato. 4) que como consecuencia de tal manifestación por parte de EL COMODATORIO se hace necesario dar por terminado el contrato de comodato N° 980311045 varias veces citado. CLÁUSULA PRIMERA: dar por terminado por mutuo acuerdo, el contrato de comodato N° 980311045, de conformidad con lo establecido en el artículo 1602 del Código Civil (...).*

- A través de oficio SJ 1194, suscrito por el secretario Jurídico del municipio de Manizales, se informó al señor alcalde la no conveniencia de que la Cooperativa de Trabajo Asociado Servi-Autos cediera el contrato de comodato a la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte.
- Se celebró contrato de comodato nro. 981119547 el 19 de noviembre de 1998 entre el municipio de Manizales y la Asociación de Usuarios del Servicio Público del Transporte, mediante el cual se entregó a esta un inmueble ubicado en el sector de La Toscana para la reubicación de todos los lavaderos de carros que operaban a lo largo de las Avenidas Kevin Ángel Mejía y Alberto Mendoza Hoyos, a través de la implementación de lava parque.

Entre las consideraciones del contrato se estableció lo siguiente:

*Que el Plan de Desarrollo "Manizales Calidad Siglo XXI" (Acuerdo 366 de 1998) en la política de la Paz, contempla el programa de Protección, recuperación y organización del espacio público y la tranquilidad ciudadana. 2) Que una estrategia para un Ambiente Sano y Seguro, en el Área Urbana y Rural del Municipio de Manizales, es lograr la descontaminación visual, hídrica y edáfica. 3.- Que en el Plan Zonal de la Comuna 5 se ha contemplado la necesidad de establecer unos sitios para la reubicación de los lavaderos, de vehículos localizados sobre la Avenida Kevin Ángel. 4.- Que en el Plan Zonal de la Comuna 6 se ha planteado el proyecto de construcción de lavaparques con el fin de reubicar en sitios debidamente estructurados los lavaderos clandestinos de autos; además de dar un manejo ambiental a estos lotes, se pretende construir los lavaparques para lograr de esta manera, un manejo sustentable de los lotes que por sus características geológico urbanísticas, no son aptos para la construcción, por lo tanto, con la construcción de los lavaparques se da un uso a estos predios que genera un incremento en la calidad de vida de las personas destinadas a esta profesión, así mismo se logrará un alto grado de seguridad geológica de los sectores donde se encuentran ubicados estos lavaparques. 5.- Que la Administración Municipal ha previsto la utilización del predio Municipal ubicado entre la vía al matadero y la Quebrada Olivares – Minitas, desde el puente de Minitas hasta la Central de Sacrificio (Comuna 6) e identificado con la ficha 1-01-0342-0005-000, antes identificado con la ficha catastral 1-06-0003-0001-000 o 1-06-0390-0001-000 para la reubicación de todos los lavaderos de carros que actualmente operan a lo largo de la Avenida Kevin Ángel Mejía y Alberto Mendoza Hoyos, a través de la implementación del lavaparque. 6) Que la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte es una entidad sin ánimo de lucro, la cual consciente de la necesidad de mejorar la presentación de la ciudad y mejorar*

*la calidad de vida de los lavaderos de autos, en especial de los que se ubican sobre la Avenida Kevin Ángel Mejía y Alberto Mendoza Hoyos, ha solicitado a la administración municipal la entrega a título de comodato del lote señalado para la ubicación del lavaparque. 7) Que a través del contrato Nro. 980311045 el Municipio de Manizales había hecho entrega en calidad de comodato del mismo lote de terreno señalado en el numeral 5 a la Cooperativa de Trabajo Asociado Servi-Autos. 8) que dicha cooperativa ha expresado al Municipio de Manizales su imposibilidad económica de desarrollar el proyecto del lavaparque por lo cual ha recomendado a la Administración Municipal que se celebre dicho contrato con la Asociación de Usuarios del Servicio Público. PRIMERA: EL COMODANTE entrega a título de comodato y EL COMODATARIO declara recibir al mismo título el siguiente bien inmueble: Un lote de terreno, de propiedad de EL MUNICIPIO DE MANIZALES, ubicado en el sector del matadero o La Toscana, identificado con la ficha catastral Nro. 1-01-0342-0005-000, con un área aproximada de 2.563M2, cuyos linderos y dimensiones, generales son: ### Partiendo del Punto Nro 1, ubicado a 9.50 metros del estribo del puente que se encuentra sobre la quebrada de minitas en la calle 63 con la vía que conduce al matadero en una extensión de 139 metros paralelos a la vía que conduce al matadero, hasta llegar al punto Nro 2, de este punto en ángulo de 90° se gira en dirección oeste en una extensión de 12.50 metros hasta llegar al punto Nro 3 ubicado sobre la quebrada minitas, de aquí y bordeando dicha quebrada, agua arriba en una extensión de 182 metros hasta llegar al punto Nro 3,; de aquí se gira en dirección Este en una distancia de 11.00 metros hasta llegar al punto Nro 1, punto de partida ### Se anexa plano que identifica los linderos anteriormente descritos. PARAGRAFO PRIMERO: TRADICION: El lote de terreno anteriormente descrito fue adquirido por EL MUNICIPIO DE MANIZALES por cesión que de él hizo, en mayor extensión, la Junta del Centenario a través de la escritura pública Nro. 881 otorgada el de mayo de 1950 en la Notaría Segunda de Manizales, la cual fue debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos bajo el Folio de Matrícula Inmobiliaria Nro 100-025589. SEGUNDA: El bien inmueble descrito en la cláusula primera será destinado por EL COMODATARIO única y exclusivamente para el funcionamiento de UN LAVADERO DE CARROS, siendo entendido que si se le diese destinación diferente o no pudiese darse el destino prefijado en este contrato; EL COMODATARIO notificará por escrito a EL COMODANTE tal situación y el bien revertirá de inmediato a EL COMODANTE con todas sus mejores sin que haya derecho a exigir indemnización alguna para el COMODATORIOS. (...) CUARTA: El término de duración del presente contrato será de CINCO (5) AÑOS, contados a partir de su perfeccionamiento, vencido el término del contrato a solicitud de EL COMODATORIO, se podrá, previa autorización del Concejo Municipal, renovar el mismo (...).*

*NOVENA: EL COMODATORIO se compromete a restituir el bien recibido en el mismo estado en que le fue entregado, salvo el deterioro normal y natural del mismo, con todas sus mejoras, anexidades, usos y costumbres, sin que por ello pueda reclamar algún tipo de indemnización.*

- Se aportó copia de la escritura pública 881 de 1950, mediante la cual la Junta Centenario transfirió al municipio de Manizales el derecho de dominio y posesión sobre una finca rural denominada “La Toscana”, ubicada en el Paraje Minitas.
- El folio de matrícula nro. 100-25589, en su primera anotación, da cuenta de una transferencia de la Junta Centenario al municipio de Manizales a través de escritura pública 881 del 17 de mayo de 1950; este documento contiene información de un predio con los siguientes linderos y cabidas:

*UNA FINCA COMPUESTE DE DOS LOTES DE TERRENO DELIMITADOS ASI:#### PRIMER LOTE## DE UN AMAGAMIENTO QUE LE CAE A LA QUEBRADA DE OLIVARES LINDERO CON TERRENO HOY DE WENCESLAO URIBA; AMAGAMIENTO HASTA DONDE SE DIVIDE EN DOS SIGUIENDO EL DE LA IZQUIERDA HASTA SU NACIMIENTO DE AQUI, EN DIRECCION A LA CUCHILLA ESTA ARRIBA, A UN MOJON LINDERO CON TERRENO DE JESUS BOTERO; DE AQUI, TOMANDO LA VAGA HASTA EL NACIMIENTO DE UNA AGUITA ESTA ABAJO HASTA SE DESEMBOCADURA EN LA QUEBRADA DE OLIVARES ESTA ARRIBA HASTA ENCONTRAR EL AMAGAMIENTO. PRIMER LINDERO##. SEGUNDO GLOBO:### DEL PUENTE DE LA QUEBRADA DE OLIVARES, QUEBRADA ARRIBA, HASTA ENCONTRAR EL CANALON PRINCIPAL DE LA MISMA; ESTA ARRIBA ENDDRECEDA EN DONDE SE HALLE UN AMAGAMIENTO, LINDERO DEL TERRENO DEL SE/OR PEDRO ARANGO; AMAGAMIENTO ARRIBA A UNA CHAMBA; ESTA ARRIBA AL CAMINO DE AGUACATAL POR LA CHAMBA DEL CAMINO HASTA OTRA CHAMBA. LINDERO CON HELIODORO MEJIA; ESTA ABAJO HASTA UN AMAGAMIENTO ESTE ABAJO HASTA DONDE SE ENCUENTRA UN VALLADA DE PIEDRA, CERCA A LA QUEBRADA DE OLIVARES; Y POR DICHO VALLADO AL PUENTE, PRIMER LINDERO.##### SEGUN ESCRITURA #1401 DE 27-11-97 DE LA NOTARIA 3. DE MANIZALES, EL PREDIO QUE SE RESERVA QUEDA CON UNA CABIDA APROXIMADA DE 43 HA, 5952 M2. Y LOS LINDEROS ACTUALIZADOS. ## SEGUN ESCRITURA DE ACLARACION #1829 DE 06-12-05 DE LA NOTARIA 1A DE MANIZALES EL AREA GLOBAL DEL PREDIO ES DE 433.175 M2.*

*DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: RURAL  
1) SIN DIRECCION SIN DIRECCION LA TOSCANA  
2) CALLE 63*

En esta matrícula se encuentran 18 anotaciones, la última realizada el día 7 de diciembre de 2005 que indica que con base en ella se abrieron las siguientes matrículas:

->100-25590	->100-50171
->100-62056	->100-124219
12->100-125785	12->100-125786
13->100-13620 UN LOTE DE TERRENO	14->100-142129 UN LOTE DE TERRENO
15->100-142464 PRIMER LOTE	15->100-142465 SEGUNDO LOTE
15->100-142466 TERCER LOTE	16->100-148018 UN LOTE DE TERRENO
17->100-167023 PRIMER LOTE	17->100-167024 SEGUNDO LOTE

- Se allegaron los folios de matrícula inmobiliaria nros. 100-167023 y 100-167024; respecto a estos predios se indicó en este documento que sus linderos y cabidas quedaban consignados en la escritura pública 1814 del 2 de diciembre de 2015, aclarada mediante escritura pública 1829 del 6 de diciembre de 2005.

En la escritura pública 1814 de 2005 se consignó que la ficha catastral era la 1-01-0342-00009-000 y la matrícula inmobiliaria la 100-25589.

También se plasmó lo siguiente:

*PRIMERA COMPARECENCIA: Que EL MUNICIPIO DE MANIZALES propietario de un (1) lote de terreno, el cual se identifica con la ficha catastral No. 1-01-0342-0009-000, situado en el área urbana del Municipio de Manizales, ubicado en el sector de LA TOSCANA del Municipio Manizales, con una cabida aproximada de 43 Ha, 5802 comprendido dentro de siguientes linderos según se desprende de escritura pública 872 otorgada el 26 de febrero de 1999 en Notaría Cuarta Círculo de Manizales: # POR EL NORTE: con la quebrada en una distancia aproximada de 1250 metros; por el SUR: en primer tramo con la calle 63 en 120 metros, con predio de Urbanización Yarumales en 90 metros, en un segundo tramo con la calle 63 en 115 metros, 15.00 metros con predio vendido por éste GAS NATURAL DEL CENTRO, en 17.70 metros con predio vendido a EMTELSA y con predios de la urbanización Viveros en 380 metros; por el ORIENTE con quebrada que los separa de la urbanización Viveros en 225 metros; y por el OCCIDENTE lindero con predio de propiedad de Mercaldas en 50 metros, con el actual matadero municipal en 500 metros, la quebrada Minitas en 215 metros y con predio de propiedad de la escuela de Carabineros en 90 metros.*

Así mismo, en el parágrafo se hizo mención a las siguientes segregaciones:

a) *Compraventa de 50 cuadras de 6.400 M2 al Departamento de Caldas a través de escritura pública 202 otorgada el 23 de enero de 1953 en la Notaría Segunda de Manizales; b) permuta parcial de 47.248 M2 al Departamento de Caldas a través de la escritura pública 1691 otorgada el 25 de agosto de 1954 en la Notaría Primera de Manizales; c) Donación de 6.000 M2 a la Caja de Vivienda Militar Departamento de Policía, a través de escritura 1152 otorgada el 10 de julio de 1959 en la Notaría Segunda de Manizales; d) compraventa parcial al Instituto de Crédito Territorial a través de la escritura pública 1423 otorgada el 29 de agosto de 1961 en la Notaría Segunda del Círculo de Manizales; e) transferencia parcial con otros inmuebles a las Empresas Públicas de Manizales a través de la escritura pública 2667 otorgada el 23 de diciembre de 1963 en la Notaría Segunda de Manizales; f) Compraventa parcial de 11.406,38 M2 al Comité Departamental de Cafeteros a través de escritura pública número 1225 otorgada el 9 de julio de 1958 en la Notaría Segunda de Manizales; g) Dación en pago parcial de 10.010 M2 al Instituto de Crédito Territorial a través de la escritura pública número 720 otorgada el 23 de junio de 1982 en la Notaría Segunda de Manizales; h) compraventa parcial de 158.34 M2 a José Gustavo Martínez a través de la escritura pública número 2941 otorgada el 30 de diciembre de 1983 en la Notaría Primera de Manizales; i) segregación parcial efectuada por el municipio de un lote de 7.022 M2 a través de la escritura pública número 545 otorgada el 17 de abril de 1995 en la Notaría Tercera de Manizales; j) permuta con Asovicen de dos lotes a través de la escritura pública número 1467 otorgada el 30 de diciembre de 1994 en la Notaría Quinta de Manizales; k) segregación parcial de un lote de 17,064,61 M2 efectuada por el Municipio a través de la escritura pública número 2638 del 13 de diciembre de 1995 otorgada en la Notaría Primera de Manizales; l) compraventa parcial a Emtelsa ESP a través de la escritura pública número 1401 otorgada el 27 de noviembre de 1997 en la Notaría Tercera de Manizales; m) permuta parcial de tres lotes con Asovicen a través de la escritura pública número 1544 otorgada 29 de diciembre de 1997 en la Notaría Tercera de Manizales; n) compraventa parcial a Gas Natural del Centro S.A.E.S.P a través de la escritura pública número 872 otorgada el 26 de febrero de 1999 en la Notaría Cuarta de Manizales.*

Se plasmó en la cláusula tercera lo siguiente:

*Qu es voluntad del MUNICIPIO DE MANIZALES en su calidad de propietario, proceder a LOTEAR el lote citado en la cláusula primera en dos lotes de terreno así: PRIMER LOTE: Un lote de terreno el cual hace parte del que actualmente se identifica con la ficha catastral 1-01-0342-0009-000, situado en el área urbana del Municipio de Manizales, ubicado en el sector de LA TOSCANA del Municipio de Manizales, con una cabida de 43Ha, 3.391,89 M2, destinado al funcionamiento del Ecoparque de Selva Tropical Húmeda “Los Yarumos” (...)*

*SEGUNDO LOTE: Un lote de Terreno situado en el área urbana del municipio de Manizales sobre la carrera 17 y la calle 63 de la actual nomenclatura urbana de la ciudad, predio con una cabida de 2.410,11 M2, el cual actualmente hace parte del identificado con la ficha catastral número 1-010-342-0009-000 y determinado por los siguientes linderos: /// Partiendo del punto número 7 ubicado sobre la carrera 17 en el linderos con el predio identificado con la ficha catastral número 1-01-0086-0001-000 de propiedad de la Caja de la Vivienda Militar de la Policía Nacional, se continua en dirección Norte en una distancia de 64.63 metros hasta llegar al punto número 6; de este punto se gira a la derecha en una distancia de 23.61 metros, linderos con lote que se reserva el municipio, hasta llegar al punto número 3; de éste punto se gira nuevamente a la derecha en una distancia de 42.79 metros continuando la pata del talud hasta el punto número dos; de éste punto se continua en una distancia de 21.48 metros hasta llegar al punto número 1, donde se encuentra linderos con el predio identificado con la ficha catastral número 1-01-0086-0001-000 de propiedad de la Caja de la Vivienda Militar de la Policía Nacional; de éste punto en una distancia de 50.66 metros se continua linderos con el predio identificado con la ficha catastral número 1-01-0086-0001-000 de propiedad de la Caja de la Vivienda Militar de la Policía Nacional, hasta el punto número 7 de partida y encierra. /// CUARTO: Que como consecuencia de lo anterior loteo, solicita el señor Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de Manizales asignar folio de matrícula inmobiliaria al lote número dos del presente loteo y conservar el folio de matrícula inmobiliaria al lote número uno para que se continúe identificando con el 100-25589.*

- La Escritura Pública 1829 del 6 de diciembre de 2005 aclaró la Escritura Pública 1814 del 2 de diciembre de 2005, en el sentido de determinar las reales áreas del predio del que era propietario el municipio y de los predios en que se loteó el inmueble de mayor extensión, teniendo como base para ello el certificado nro. 009540 expedido por el IGAC y la licencia de loteo expedida por la Curaduría Segunda Urbana de Manizales así:

*DEL LOTE DE MAYOR DE QUE ES PROPIETARIO EL MUNICIPIO: Un lote de terreno el cual se identifica con la ficha catastral No. 1-01-0342-0009-000, situado en el área urbana del Municipio de Manizales, ubicado en el sector de LA TOSCANA del Municipio de Manizales, con una cabida aproximada de 433.175 M2. De los lotes objeto del loteo así: PRIMER LOTE: un lote de lote de terreno el cual hace parte del que actualmente se identifica con la ficha catastral No. 1-01-0342-0009-000, situado en el área urbana del Municipio de Manizales, ubicado en el sector de LA TOSCANA del Municipio de Manizales, con una cabida de 430.764.89 M2 destinado al funcionamiento del Ecoparque de Selva Tropical Húmeda "Los Yarumos"; #y SEGUNDO LOTE: un lote de*

*terreno situado en el área urbana del municipio de Manizales, sobre la carrera 17 y la calle 63 de la actual nomenclatura urbana de la ciudad, predio con una cabida de 2.410,11 M2, el cual actualmente hace parte del identificado con la ficha catastral número 1-010-342-0009-000 (...) CUARTA: Que igualmente proceden a ACLARAR el contenido de la cláusula cuarta de la primera comparecencia la cual quedará así: CUARTA: que como consecuencia del anterior loteo, solicita al señor registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de Manizales, ASIGNAR FOLIO DE MATRÍCULA INDEPENDIENTE A CADA UNO DE LOS PREDIOS QUE SE DEJARON DESCRITOS y por lo tanto CERRAR EL FOLIO DE MATRÍCULA NÚMERO 100-25589 (...).*

- Se aportó concepto del uso de suelo para establecimiento abierto al público que data del 13 de junio de 2014, en el cual figura como solicitante la Asociación de Usuarios del Transporte; como dirección del establecimiento la calle 63 carrera 17 esquina; la ficha catastral 10103420005000. En este concepto el secretario de Planeación precisó que es viable la actividad descrita como “servicios al vehículo liviano” para ser desarrollada en ese lugar.
- Reposa un interrogatorio de parte realizado el 12 de febrero de 2016 al representante legal del Lavaparque Minitas o de la Asociación de Usuarios de Servicios Público por parte de la Coordinadora de la Oficina de Bienes del municipio; así como un informe de visita realizada el 29 de febrero de 2016 por parte de funcionaria de la secretaría de Hacienda del municipio al Lavaparque Minitas.
- A través de Resolución nro. 17-001-012447-2016 del 5 de diciembre de 2016, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ordenó la inscripción en el catastro del municipio de Manizales de unos cambios, argumentando lo siguiente:

*QUE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE, IDENTIFICADA CON NIT (...) EN SU CONDICIÓN DE PROPIETARIA, DE UNA MEJORA CON REFERENCIA CATASTRAL CITADA EN LA PARTE RESOLUTIVA, UBICADA EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE MANIZALES, RADICADO BAJO NÚMERO 1700100066332016, ANTE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE CALDAS DEL IGAC, UNA SOLICITUD DE TRÁMITE CATASTRAL, PARA QUE SE INCORPORA EN LA BASE DE DATOS, LA REFERIDA MEJORA EN RAZÓN A QUE ESTA NO APARECE INSCRITA, PETICIÓN SOPORTADA EN LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS JUSTIFICATIVOS, SOLICITUD ESCRITA Y DECLARACIÓN NOTARIAL EXTRAJUDICIAL NÚMERO 1.373 DE FECHA 15 DE JULIO DE 2016.*

*QUE REVISADOS LOS ANTECEDENTES CATASTRALES DEL MUNICIPIO DE MANIZALES, SE OBSERVA QUE LA MEJORA A QUE SE REFIERE LA SOLICITUD, NO FIGURA INSCRITA EN EL CENSO CATASTRAL DE ESTE MUNICIPIO.*

*QUE ATENDIENDO LA SOLICITUD PRESENTADA, SE REALIZÓ VISITA TÉCNICA DE CAMPO AL PREDIO N° 170010101000003980001000000000, DEL MUNICIPIO DE MANIZALES, HALLANDO UNA EDIFICACIÓN LA CUAL SE DETERMINA INSCRIBIR EN LA BASE DE DATOS CATASTRAL COMO MEJORA.*

*QUE PARA DAR CUMPLIMIENTO A LOS ARTÍCULOS 2 Y 106 DE LA RESOLUCIÓN 070 DE 2011, SE REALIZARON LAS ACTIVIDADES ESTABLECIDAS EN EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA CONSERVACIÓN CATASTRAL VIGENTE EXPEDIDA POR EL IGAC.*

*QUE EN CONSECUENCIA, PROCEDE LA MUTACIÓN DE QUINTA Y SU CORRESPONDIENTE INSCRIPCIÓN EN LE CATASTRO, CONFORME LO INDICAN LOS ARTÍCULOS 41, 43, 115 LITERAL E) Y 128 DE LA RESOLUCIÓN 070 DE 2011. QUE CON BASE EN LOS DOCUMENTOS APORTADOS Y LO DISPUESTO POR LAS NORMAS ANTERIORMENTE MENCIONADAS*

*RESUELVE*

*ORDENAR LA INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES, LOS SIGUIENTES CAMBIOS:*

RESUELVE

ORDENAR LA INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO DEL MUNICIPIO DE: MANIZALES, LOS SIGUIENTES CAMBIOS:

ART. C	NÚMERO PREDIAL	APELLIDOS Y NOMBRES DIRECCIÓN O VEREDA MATRÍCULA INMOBILIARIA	DES	A - TERRENO	TIPO DOC A-CONS	NRO. DOC. AVALÚO	DV VIGENCIA FISCAL
1	01-01-00-00-0398-0001-5-00-00-0001	ASOCIACION DE USUARIOS DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE C 63 K 17 PUENTE DE CARABINEROS	P	0 M2	NIT 1187.59	900061911 \$ 63.484.000,00	0 01/01/2017

- Se aportó un recibo del impuesto predial unificado que da cuenta de un predio ubicado en la K18 C 63, identificado con ficha catastral nro. 101000003980001000000000, en el cual figura como propietario el municipio de Manizales.

- Se aportó dictamen pericial dentro de este proceso por la demandada y elaborado por perito arquitecto Cristian Mateo Quintero Girón, el cual tenía por objeto no solo determinar si todas las obras, construcciones y mejoras realizadas en el lote eran necesarias para la conservación del inmueble, sino además establecer si el inmueble donde se encontraba el Lavaparque Minutas correspondía al mismo que fue objeto del contrato de comodato y que se describía por sus linderos, cabida, nomenclatura y matrícula en la cláusula primera de ese acuerdo de voluntades; o si correspondía a un predio de mayor

extensión dentro del descrito en dicha cláusula; o si no correspondía a ninguno; o cualquier otra observación que tuviera sobre la identidad del predio dado en comodato.

- Rindió interrogatorio de parte el señor Hernán Muñoz Rincón, representante legal de la Asociación de Usuarios del Transporte Público; y se recibió testimonio a los señores Jorge Eliecer Restrepo y Pablo Ledesma Valencia, ambos trabajadores del Lavaparque Minitas.

### **Solución a los Problemas Jurídicos**

#### **Primer problema jurídico**

¿Es procedente ordenar a la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte que restituya al municipio de Manizales el bien inmueble entregado en comodato, a pesar de existir supuestas irregularidades en torno a la propiedad del mismo?

**Tesis: La Sala defenderá la tesis que al estar probado que el municipio de Manizales entregó en comodato un lote de terreno a la Asociación de Usuarios del Transporte Público, y que este contrato jamás ha sido desconocido por esta entidad, y que de sobra se encuentra vencido el plazo del mismo, deben respetarse sus cláusulas y en ese caso proceder a la entrega del inmueble, ya que en un proceso para recuperar un bien entregado en comodato lo esencial es verificar la existencia del negocio jurídico y lo allí acordado por las partes, y no determinar la propiedad del terreno, a menos que terceros *ad excludendum* se hayan hecho presentes para solicitar el predio, lo que no se presentó en el caso.**

Como se ha expuesto, pretende el municipio de Manizales que la Asociación de Usuarios del Servicio Público del Transporte restituya un predio que le fue entregado en comodato a través del contrato nro. 981119547 del 19 de noviembre de 1998, el cual se identificó en este negocio con la ficha catastral nro. 1-01-0342-0005-000 y matrícula inmobiliaria 100-025589.

La sentencia de primera instancia accedió a pretensiones, y ordenó a la asociación demandada que devolviera el lote de terreno identificado con la ficha catastral nro. 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000, tras considerar que el predio entregado en comodato no se identificaba con la ficha catastral nro. 1-01-0342-0005-000 ni matrícula inmobiliaria 100-25589, como había quedado consignado en el cuerpo del negocio jurídico por error, pues dentro del trámite del proceso se había comprobado que el predio donde funcionaba el lavadero de carros tenía la ficha catastral nro. 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000, y este también pertenecía al ente territorial.

La Asociación de Usuarios apeló la sentencia, y entre sus argumentos expuso que el fallo contrarió las pretensiones ya que el juez infirió un supuesto error en las fichas catastrales plasmadas en el contrato de comodato, lo cual le sirvió para interpretar que no existía ineficacia en el negocio jurídico y que el defecto en la identificación del inmueble se podía sanear para producir los efectos jurídicos según la naturaleza y objeto del contrato, lo cual aduce no es acertado ya que la cadena de dominios da cuenta que la titularidad actual del predio que es ocupado con el Lavaparques Minitas no la tiene el ente territorial, y en tal sentido debieron desestimarse las pretensiones ya que el municipio no tenía legitimación en la causa por activa.

Sumado a que debieron reconocerse las mejoras que realizó la asociación en el predio ya se hicieron para cumplir el objeto del contrato y evitar perjuicios y deterioro del bien inmueble, afirmando que el no reconocerlas constituye un enriquecimiento sin causa para el municipio habida cuenta de que el comodante desconoció su obligación contractual de entregar el bien en condiciones óptimas para ejecutar el contrato en apego al plan de desarrollo "Manizales Calidad Siglo XXI".

Frente al contrato, es menester recordar, al tenor del artículo 2200 y siguientes del Código Civil, que el comodato o préstamo de uso es un negocio jurídico en que una parte entrega a otra una especie mueble para que haga uso de ella; actualmente se permite que este contrato también recaiga sobre bienes inmuebles.

Se trata entonces de un contrato gratuito, ya que no hay contraprestación de por medio; que no transfiere el dominio del bien, toda vez que el comodante conserva todos los derechos, menos el uso, lo que denota que el comodatario es un simple tenedor obligado a restituir el bien al vencimiento del plazo, o después del cumplir el servicio para el cual fue prestada la cosa.

En relación con el plazo del comodato cabe decir que las partes pueden pactarlo libremente, salvo que quien actúe como comodante sea una entidad pública<sup>1</sup>, pues en este caso el término máximo de duración es de 5 años, los cuales se afirma en la Ley 9 de 1989 son renovables.

---

<sup>1</sup> Ley 9 de 1989: "Artículo 38º.- Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables."

En cuanto al contrato de comodato objeto del proceso, está acreditado que entre el municipio de Manizales y la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte se celebró en el año 1998 un negocio jurídico de este tipo, el cual recayó sobre un predio ubicado en el matadero o La Toscana identificado con la ficha catastral nro. 1-01-0342-0005-000, con un área aproximada de 2.563 m<sup>2</sup>; lote que se consignó había sido adquirido por el municipio por cesión que de él hizo, en mayor extensión, la Junta Centenario a través de la escritura 881 otorgada en mayo de 1950, la cual había sido debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos bajo el folio de matrícula inmobiliaria nro. 100-025589.

Esta misma identificación fue plasmada en el contrato de comodato que con anterioridad al 981119547 celebró el municipio de Manizales con la Cooperativa de Trabajo Asociado Servi-Autos, el cual se rotuló con el número 980311045, y que terminó por mutuo acuerdo entre las partes en noviembre de 1998, siendo esta situación la que dio origen al contrato de comodato que se celebró con la demandada al no haberse aprobado una cesión.

Al revisar las pretensiones de la demanda, el ente territorial pretende sea restituido el bien que señala tiene ficha catastral 1-01-0398-0001-000 y matrícula inmobiliaria 100-025589; es decir, se enuncia una ficha catastral distinta a la que quedó consignada en el texto del contrato de comodato (1-01-0342-0005-000), pese a que se menciona la misma matrícula inmobiliaria.

Si bien esta situación, en principio, podría llevar a pensar que se trata de dos predios diferentes, máxime cuando se argumenta que los linderos plasmados en el contrato no corresponden a los incluidos en la matrícula inmobiliaria 100-025589, para esta Sala de las pruebas aportadas se logra inferir la existencia del contrato, la entrega de un bien, el uso por parte de la demandada y la obligación de restituirlo, siendo estas situaciones a la que se les debe dar prevalencia al momento de decidir de fondo el asunto, más que a la identificación catastral del predio, pues este se convierte en un aspecto formal.

Dentro del trámite del proceso, la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte nunca desconoció la celebración y existencia del contrato de comodato; tan es así, que en la contestación de la demanda al hecho primero respondió que era cierto que en el año 1998 la Alcaldía había entregado en comodato el lote con ficha catastral 01-01-0342-00005-000.

Su argumento de defensa radica en que los linderos descritos en el hecho primero del libelo petitorio corresponden a un inmueble diferente del que establece el certificado de tradición nro. 100-25589, el cual afirma además fue objeto de unas segregaciones que permiten concluir que el predio pasó a manos de un particular, quien actualmente detenta la propiedad sobre el mismo.

En el trámite del asunto y en el fallo se abrió el debate en torno a la titularidad del predio objeto de restitución, aspecto que incluso fue objeto de dictamen pericial que tenía por objeto determinar si el inmueble donde se encontraba el Lavaparque Minitas correspondía al mismo que fue objeto del contrato de comodato y que se describía por sus linderos, cabida, nomenclatura y matrícula en la cláusula primera de ese acuerdo de voluntades, o si correspondía a un predio de mayor extensión dentro del descrito en dicha cláusula, o si no correspondía a ninguno, frente a lo cual el perito concluyó, entre otras cosas, lo siguiente:

- En relación con el trabajo que realizó y los documentos que le sirvieron de soporte, explicó que tomó el folio 100-25589, al cual está suscrito el predio de estudio, y efectuó una organización de cada uno de los folios de la tradición en una matriz ordenada cronológicamente. Que esa información, es decir, todas las escrituras del folio se compilaron en esa matriz y se analizaron bajo el Decreto 2157 de 1995, norma que permite concluir que si se va a segregar en dos partes se tiene que alinderar la parte que segregó más lo que quedó del predio segregado, y analizado el cumplimiento de ese decreto, y revisando los folios de la tradición, se dio cuenta que en la escritura 872 hay una compra de Gas Natural donde se instaló una válvula y se alindero lo que le quedó al municipio. Que el alinderaje en unos folios siguientes, vendría la escritura 1814 de 2005, donde el municipio reconoce propietario a la cabida de 5.802 metros y alindera; acto seguido, viene la escritura 1829 que confirma el alinderamiento y el loteo que se había adjuntado a la escritura anterior y vende parcialmente una parte de lo que alindera.

Que el meollo del asunto, y la conclusión importante, radica en que los planos que se adjuntaron coinciden con el alinderaje de los 5.802 metros donde el predio en estudio nunca ha estado dentro de este perímetro, ya que concierne al lote del frente.

- Que se alindero lo que quedó del municipio que son 5.802 metros, donde en la escritura 1814 que es el acto siguiente de la tradición, protocolizaron el plano autorizado por la Curaduría Segunda del municipio de Manizales, y lotean lo que es suyo, en el cual hay un predio de 2.410 metros que se vende, y el otro se adhiere a lo que corresponde a la selva tropical del Ecoparque Los Yarumos.

- Que el plano muestra visualmente que el lote en estudio está en el predio del frente, que es el que está con azul en el dictamen; y que si se suman las áreas de ambos lotes, que reconoce el municipio como propias, dan los 5.802 metros que se están reconociendo dentro de los folios, por ende lo que se concluye en el estudio de títulos es que no está dentro del predio propiedad del municipio el lote objeto de la demanda.
- Se indagó con base en qué información en el IGAC se abrió la cédula catastral, a lo que explicó que no tiene asignación de folio, está solo la cédula catastral. Que hay que hacer claridad que los lotes se componen de cédula catastral, que es un número consecutivo que se va poniendo, como nombrando los lotes que hay, y así mismo la nomenclatura, y esas dos herramientas son susceptibles de cambio, ya que lo que finalmente da herramientas para hacer un saneamiento es el folio o la escritura, la escritura que se adjunta a un folio; al no tener folio, el IGAC simplemente entregó la cédula catastral.
- Se preguntó de acuerdo a las conclusiones arrojadas en el dictamen por qué causa se podría decir que el predio donde funciona el lavadero no tenía titularidad, a lo que explicó que no la tiene porque no ha sido segregado, o porque al folio al que fue asignado, que fue una constante en el que hacer de ciudad, no fue lo suficientemente claro en el alinderaje o en los metros que realmente cubría, entonces, insiste, en la parcelación que se protocolizó en la Notaría Segunda fueron absolutamente claros y el documento está adjuntado a la escritura, usted lo ve en negrilla y lo señalan, lote 1, lote 2, con metros cuadrados que si usted suma le dan los 5.802 metros.
- Se preguntó si puedo haber ocurrido que ese lote donde funciona el Lava Autos Minitas no se haya tenido en cuenta y pertenezca a uno de esos lotes a lo que hace referencia que son de propiedad privada, a lo que manifestó que el estudio del folio no lo arrojó, y por eso es la descripción minuciosa de escritura por escritura; que lo que pasa mucho en el hacer de ciudad, es que quedan remanentes, porque normalmente cuando se constituye un barrio se hace sobre un predio que cree va a utilizar pero de pronto no, y en estos tirajes de pasar y devolver los remanentes, las cesiones, pasa que estos espacios van quedando sin titularidad.
- En cuanto a la titularidad de lote por parte del municipio y de la asociación sostuvo que así aparecía en el IGAC; que cuando uno pide un certificado no asignan folio, o sea, la parte del folio está en blanco, y aparece propietario municipio de Manizales y Asociación de Usuarios del Servicio.
- Se le preguntó por qué en el peritaje se indicó como propietario del inmueble a la asociación y no con la precisión de ser propietario de mejoras que fue lo que pretendió registrar ante el IGAC, a lo que señaló que en lo que se hace claridad es que el predio

objeto de estudio no está dentro de los linderos que son propiedad del municipio, esa es la gran conclusión del peritaje; pero que no podría asegurar la naturaleza jurídica del bien.

- Hizo hincapié en que la escritura 1829, que es aclaratoria de la 1814, es el último acto jurídico de la tradición, y en él le solicitan al señor registrador no asigne más folios, es decir, que cierre este folio de matrícula y que le asigne los nuevos folios a los dos lotes de terreno que resultaron del loteo.

- En relación con el plano aportado por el municipio al momento de pronunciarse sobre las excepciones, explicó que es un plano de la alcaldía donde hay un sobrevuelo, y este documento simplemente está haciendo especificidades sobre las cédulas catastrales; y señala el lote y dice “folio de matrícula inmobiliaria no presenta”, al no tener un folio de matrícula inmobiliaria no tengo escritura ni titularidad.

Corolario de lo expuesto, pese a la confusión que puede existir en relación con la propiedad del inmueble, según lo explicado por el perito y la información de las matrículas 100-25589, 100-167023 y 100-167024, para este Tribunal esa discusión es un asunto que debe quedar al margen de la pretensión relativa a la devolución del predio entregado en comodato.

Lo anterior, porque, como se resaltó, la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte no desconoce la existencia del negocio jurídico y por consiguiente de la entrega a título de comodato del predio donde funciona el Lavaderos de Carros Minitas, ya que incluso dentro del expediente reposan solicitudes de fechas 3 de octubre de 2007, 11 de mayo de 2009, 25 de octubre de 2012 y 10 de febrero de 2016, mediante las cuales el representante legal solicitó al alcalde la prórroga del negocio jurídico; sino porque además nuestra legislación permite el comodato de cosa ajena, en el hipotético caso que el bien no fuera propiedad del municipio, sin que ello sea óbice para que el mismo deba ser restituido a quien lo entregó.

Es decir, para este Tribunal los argumentos en torno a la propiedad del inmueble son irrelevantes para estudiar la procedencia de la restitución, sobre todo porque la legitimación en la causa por activa que pueda tener el ente territorial estaría dada por ser la parte comodante del contrato y no por ostentar la propiedad, máxime que no se demostró que haya dejado de tener tal calidad.

Así mismo, el argumento de que los linderos plasmados en la demanda no coinciden con los consignados en la matrícula nro. 100-25589 tampoco puede ser de recibo para aceptar que no procede la devolución del bien, pues lo realmente importante es que la accionada

reconoce que el municipio sí entregó en comodato un predio para instalar un lavadero de carros en desarrollo del plan “Manizales Calidad Siglo XXI”, el cual incluso aún funciona allí, pues nunca se acreditó su cambio ubicación en atención a esas segregaciones que se realizaron sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 100-25589, que valga aclarar sería la matrícula génesis de todos los loteos realizados.

Así lo afirma el representante legal de la asociación en interrogatorio de parte rendido dentro de este proceso, señor Hernán Muñoz, quien ejerce esa representación más o menos desde el año 2000:

- En relación con las condiciones que tenía el lote cuando comenzó a ejercer la representación legal informó que ese fue un espacio que cedió el municipio para hacer la reubicación de los lavadores de carros que estaban en la Avenida del Río.
- Que al espacio hubo que hacerle muchas adecuaciones para poder cumplir con el objeto social, por lo que se efectuaron obras de infraestructura para llevar a cabo el plan de desarrollo de la comuna que contemplaba la reubicación de las personas que lavaban carros y que estaban ubicadas bajando de la Universidad Autónoma, porque había lava autos clandestinos.
- Que las obras se realizaron a partir del momento en que él comenzó con la representación legal, entre ellas un gavión en el borde de la quebrada; se niveló el terreno; se hicieron los techos; se construyó un tanque de almacenamiento de agua; se trajo el agua de la montaña; se hizo un cuarto de máquinas; servicios sanitarios para las personas que iban a laborar; los techos de secado para los autos; un espacio de cafetería; obras que informó se realizaron en el transcurso de 5, 6 y 7 años, porque no fueron todas juntas, primero se hicieron unas, las más mínimas, y luego las otras, para así adecuar el espacio para que fuera asequible a las personas que iban a hacer lavar el vehículo.
- En cuanto a las gestiones que se adelantaron para la renovación del contrato adujo que cuando se hizo el lanzamiento del programa, de lo cual hay unas actas, fueron personas del municipio; y luego como se sabía que el comodato era por 5 años se mandaron escritos a la administración para que se renovara el contrato y nunca hubo una respuesta.
- Sobre alguna comunicación de parte de un funcionario del municipio sostuvo que los llamaron por ahí en dos oportunidades a rendir unas declaraciones en la oficina de bienes del municipio, nada más, hasta ahora que se presentó este proceso.
- En cuanto a algún requerimiento a la terminación del contrato de comodato para que se reintegrara el bien adujo que a pesar que los llamaron a rendir unas declaraciones informales nunca recibieron requerimientos oficiales. Y que tampoco han recibido

comunicación de alguna otra entidad o persona natural o jurídico distinta del municipio para que hagan entrega del lote.

- Se le preguntó con base en qué información la asociación argumentaba al contestar la demanda que el lote no era propiedad del municipio, sobretodo porque se respondió no habían recibido requerimiento de otra entidad o particular para la devolución, a lo que contestó que se pidió una ficha catastral, exactamente para pagar impuesto predial, y en ella aparecía el lote y decía sin titulación.

No comparte esta Corporación el análisis efectuado por el *a quo* en torno a un supuesto error contenido en el contrato de comodato en relación con la identificación del predio objeto del mismo (ficha catastral 1-01-0342-0005-00 y matrícula inmobiliaria 100-25589), que lo llevó a adentrarse a estudiar el tema de la titularidad del inmueble donde funciona el Lavautos Minitas y a concluir que el mismo en la actualidad está ubicado en una predio con ficha catastral 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000, cuyo propietario es el ente territorial según factura del predial e información del IGAC, pues no hay pruebas que permitan concluir que ese error en el contrato existió, y menos desprenderlo, al parecer, por el cambio de ficha catastral.

Para este Tribunal lo que sí es diáfano, es que el municipio entregó un bien a la asociación para instalar un lavaderos de carros; que el mismo no ha cambiado de ubicación, ya que incluso el avalúo realizado por Prolonjas a las instalaciones donde funciona y que fue aportado como prueba documental, indica que la matrícula inmobiliaria es la 100-25589 y la ficha catastral la 01-01-00342-0005-000; que tampoco se ha reconocido por parte de la asociación dominio de otra persona natural o jurídica, bien sea por estar pagándole un canon de arrendamiento, o por haber celebrado otro negocio jurídico que permitiera tener el uso del bien, ya que incluso el representante legal aduce que el predio nunca ha sido objeto de reclamo por parte de otra persona natural o jurídica.

Esto permite concluir que la asociación todavía tiene en uso el predio que le entregó el municipio de Manizales en virtud del contrato de comodato 981119547, al margen de cualquier dispuesta que sobre la titularidad del mismo pueda haber, y esto es lo realmente importante para determinar la obligación de devolverlo.

Al revisar el contrato de comodato se advierte que en él se estableció una cláusula relativa al término de duración, 5 años, contados a partir del perfeccionamiento; y se añadió que el mismo podría ser renovado, a solicitud del comodatario, previa autorización del concejo municipal, de lo cual no hay prueba haya ocurrido.

En atención a la fecha de celebración del contrato, y la data en que se radicó la demanda, es claro que ya transcurrieron más de los 5 años consagrados, lo que significa que el predio debió ser restituido al comodante, situación que claramente no se ha presentado; y aunque no puede desconocerse que el municipio dejó transcurrir un tiempo extenso sin haber llevado a cabo actuaciones para lograr su devolución, ello no es óbice para proceder a ordenarla.

Aunque se plantea el argumento de la confianza legítima, en el entendido que el municipio nunca se pronunció sobre las solicitudes de prórroga y tampoco requirió la entrega del bien lo que generó expectativas de permanencia para los lavadores de carros que laboran en el Lavautos Minitas, para esta Sala el argumento carece de fundamento porque no puede pasarse por alto que el uso del inmueble se dio en virtud de un negocio jurídico que consagró la devolución del mismo, es decir, desde que se celebró el contrato se conocía la obligación de restitución, por lo que no se trata de un evento intempestivo; aunado a que la situación laboral de las personas que trabajan en dicho lugar será un asunto que en dado caso deben discutir ellos en el escenario jurídico adecuado, que no es propiamente el de este tipo de procesos.

Por otra parte, nótese que en el proceso no se hizo presente ninguna persona diferente a reclamar el lote como suyo, y objetar las pretensiones del municipio, que sería el único argumento o causa judicial por la cual el Tribunal debiera hacer un análisis de la propiedad del bien inmueble.

Así las cosas, se confirmará la sentencia de primera instancia, pero por las razones expuestas en esta providencia, para ratificar que la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte debe restituir al municipio de Manizales el inmueble que fue entregado mediante el contrato de comodato 981119547. Pero se modificará el ordinal segundo para eliminar la ficha catastral allí plasmada (1-01-00-00-398-001-0-00-00-0000), dejando simplemente la orden de devolución en relación con el lote que fue entregado mediante el contrato de comodato del 19 de noviembre de 1998, y en el cual actualmente presta sus servicios el Lavaparque Minitas.

### **Segundo problema jurídico**

¿Está obligado el municipio de Manizales a reconocer las mejoras efectuadas por la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte en el predio que fue entregado en comodato; quedaron estas acreditadas?

**Tesis: la Sala defenderá la tesis que no hay lugar al reconocimiento de mejoras a la asociación demandada en atención a lo consignado en el contrato de comodato, sin que ello configure un enriquecimiento sin causa para el ente territorial.**

La asociación afirma que para poder cumplir con el plan de desarrollo “Manizales Calidad Siglo XXI” le fue entregado el inmueble en comodato para así proceder a instalar el lavadero de carros y lograr la reubicación de los lavadores que había sobre las avenidas Kevin Ángel y Alberto Mendoza Hoyos; en vista de ello, debió realizar unas adecuaciones para así poder prestar el servicio, ya que pese a requerimientos efectuados al municipio este nunca accedió a mejorar las condiciones del lote; mismas que aspira le sean reconocidas y que incluso aduce le dan derecho a retener el bien hasta tanto le sean canceladas.

En el avalúo comercial realizado por Prolonjas en marzo de 2003 al Lavaparque Minitas, que fue aportado como prueba documental con la contestación de la demanda, se informó de unas adecuaciones que se realizaron en el sitio para poder prestar el servicio de lava autos como: área de secado, cafetería y oficina, cárcamos de lavado, baños, vestier, taller, parqueaderos metálicos y de madera, tanque de agua, gaviones de protección, placa de cemento, así como las estructura de la que se compone cada una. Al final el avalúo lo calculó en la suma de \$659.810.000.

También frente a este tema, el perito allegó un avalúo en el que explica las mejoras que se realizaron y que consisten en: área de secado; tanque reservorio de agua; cafetería; cárcamos de lavado; baños; oficinas; vestier lavadores; cuarto útil; bodega; parqueaderos de madera; parqueadero metálico; reservorio de agua; placa de cemento.

Finalizó su experticia asignando los siguientes valores:

**6. Asignación de valores**

AVALUO LAVAPARQUE MINITAS				
GRAN AVALUO TOTAL				
1	AREA TOTAL DEL LOTE	M2	2536	
2	AREA CONSTRUIDA	M2	1436,93	
3	TANQUE DE AGUA	M3	75,46	\$749.075.670
4	GAVIONES	MTS	124,7	
5	PLACA DE CEMENTO	M2	1430,86	

**GRAN TOTAL:** Setecientos cuarenta y nueve millones cero setenta y cinco mil seiscientos setenta pesos (\$749.075.670) MCTE

En cuanto a este tema debe advertir la Sala, que en el contrato de comodato se establecieron unas cláusulas en torno al reconocimiento de mejoras al momento de la restitución del bien, específicamente la cláusula segunda y la cláusula novena en las cuales

se plasmó:

**Clausula segunda:** *“El bien inmueble descrito en la cláusula primera será destinado por EL COMODATARIO única y exclusivamente para el funcionamiento de UN LAVADERO DE CARROS, siendo entendido que si se le diese destinación diferente o no pudiese darse el destino prefijado en este contrato, EL COMODATARIO notificará por escrito a EL COMODANTE tal situación y el bien revertirá de inmediato a EL COMODANTE con todas sus mejoras sin que haya derecho a exigir indemnización alguna para EL COMODATARIO”.*

**Cláusula novena:** *“EL COMODATARIO se compromete a restituir el bien recibido en el mismo estado en que le fue entregado, salvo el deterioro normal y natural del mismo, con todas sus mejoras, anexidades, usos y costumbres, sin que por ello pueda reclamar algún tipo de indemnización”.*

Significa que, por voluntad de las partes, cualquier mejora que se realizara no solo debía ser entregada al momento de restituir el bien, sino que además no sería reconocida porque así expresamente se plasmó en el negocio jurídico, sin que por ello puede entenderse que existe un enriquecimiento sin causa de la entidad, como lo afirma la accionada, ya que como se advirtió el comodato es un contrato a título gratuito, es decir, no está sujeto a un pago por el uso de la cosa, lo que denota que el municipio no recibió remuneración alguna durante todos estos años; aunado a que del uso del bien la parte sacó provecho pues la entrega del lote se dio para instalar un lavadero de carros, actividad que reporta ingresos para la asociación.

Al respecto, el Consejo de Estado en providencia de la Sección Tercera – Subsección B del 3 de noviembre de 2020, radicado 7300-1233-1000-2007-00033-01(41887) explicó sobre el tema:

***II.- La improcedencia de la petición subsidiaria de reconocimiento del <<valor de las mejoras>>***

*8.- Esta petición es improcedente porque de conformidad con el numeral 4 del artículo 384 del Código General del Proceso, para resolver sobre el derecho del comodatario al pago de las mejoras realizadas en el inmueble era necesario que presentara dicha solicitud al juez en la contestación de la demanda, la cual no se efectuó.*

*8.1.- Adicionalmente, en el contrato de comodato no existe cláusula que autorice al comodatario a realizar mejoras sobre el inmueble, ni tampoco obra en el expediente autorización del municipio para adelantar su construcción,*

*lo cual era un requisito es indispensable para que la sociedad demandante pudiera reclamar el reconocimiento de su valor.*

*8.1.1.- Sobre este punto la Corte Suprema de Justicia ha señalado:*

*<<Por consiguiente, aunque ninguna norma del Código Civil consagre expresamente que el comodatario no tiene derecho a pedir la devolución de las inversiones que realiza para adecuar la cosa a sus necesidades -como sucede en legislaciones foráneas-, esa misma conclusión surge, si se tiene en cuenta que el marco legal aplicable al contrato prevé de manera concreta que el comodante sólo paga los gastos extraordinarios para la conservación y las indemnizaciones por los vicios de la cosa, por lo que -se insiste- ningún reconocimiento debe hacer por cualquier otra expensa o mejora que haya hecho el comodatario, pues la ley no lo conmina a ello. Y no se diga que negarle al comodatario la posibilidad de recobrar del comodante los gastos por las obras, adecuaciones o mejoras que hizo para servirse de la cosa constituye un enriquecimiento sin causa para éste, porque si el comodatario conoce desde un comienzo el objeto que se le presta y voluntariamente lo adecua para su servicio, es de entender que la destinación que le da es tan productiva y provechosa, que en virtud de ella se justifica realizar tales inversiones, las cuales no pueden ser entendidas como la ejecución de un mandato que dio el comodante al comodatario para dotar el inmueble de construcciones de las cuales se haría cargo después....*

*<<Es más, no se vería aceptable que el comodante que decide privarse de la cosa prestada por mera benevolencia y sin retribución alguna, además de ello tuviera que pagar lo que necesitó el comodatario para servirse de un bien por cuyo uso nada dio a cambio, pues ese sí sería para él, un empobrecimiento injustificado e inaceptable...*

*<<A la postre, las reglas del contrato de comodato eran autosuficientes para resolver la reclamación sobre el pago de las mejoras realizadas por el comodatario, en la medida en que tales preceptos prevén de manera taxativa y restrictiva -por la naturaleza misma de la convención- únicamente la obligación del comodante de pagar los gastos necesarios y urgentes hechos por el comodatario, de modo que se tornaba innecesario acudir a otras tipologías contractuales como el arrendamiento para estudiar los pedimentos de la demandante. Pero aun si se admitiera la necesidad -que no la hay- de copar lagunas y, por lo mismo, de integrar el contrato de comodato con las normas del arrendamiento, tendría que concluirse, igualmente, que el comodante no tenía por qué pagar unas mejoras respecto de las cuales no había "consentido con la expresa condición de abonarlas", conforme exige el artículo 1994 del Código*

*Civil, pues en el texto que recoge el contrato celebrado entre las partes no hay una declaración de voluntad manifiesta en ese preciso sentido. Dicho en breve, ni las reglas que gobiernan el contrato de comodato, ni las reglas que gobiernan el contrato de arrendamiento, ni la integración de unas y otras, podrían servir de soporte para ordenar el pago de unas mejoras que fueron colocadas para el servicio del comodatario y que el comodante no ofreció abonar de modo expreso>><sup>2</sup>*

Así las cosas, no solo por ser regla general, sino además por haber quedado estipulado en el contrato, la asociación demandada no tiene derecho al reconocimiento de las mejoras realizadas en el predio, lo que lleva a que confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto a este tópico.

### **Tercer problema jurídico**

¿Se cumplieron las condiciones señaladas en la ley y la jurisprudencia para condenar en costas a la parte demandante en primera instancia?

**Tesis: La Sala defenderá la tesis que en este caso al momento de condenarse en costas no se fundamentó la decisión, lo que genera una vulneración al derecho de defensa ya que no se conocen los motivos por los cuales se impusieron.**

Al revisar la argumentación que se plasmó en el fallo de primera instancia en relación con las costas, se adujo que con fundamento en el artículo 188 del CPACA se condenaba a la parte demandada y a favor del ente municipal, y que por agencias en derecho se fijaba el 6% del avalúo actual del lote de terreno a restituir, esto es, sin las mejoras y construcciones hechas sobre el mismo. Ello, conforme a lo estipulado en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016.

En el recurso de apelación se argumentó, en síntesis, que no procedía la condena en costas, ya que se trató de una condena automática para la parte vencida en juicio, sin que se analizara si se habían causado o no, por lo que se pasó por alto el criterio valorativo.

Respecto a este tema, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

***ARTÍCULO 188. CONDENACIÓN EN COSTAS.*** *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá*

---

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, sala de casación civil sentencia del 4 de agosto de 2008, expediente No. 68001-3103-009-2000-00710-01. Ponente, Dr. Edgardo Villamil Portilla.

*sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.*

Debe indicarse que las costas se entienden como la erogación económica que corresponde efectuar a las partes involucradas en el proceso, la cual corresponde por una parte a las expensas, es decir, a todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderado; y, por otro lado a las agencias en derecho, que corresponde a las erogaciones efectuados por concepto de apoderamiento, las cuales se decretan en favor de la parte y no de su representante judicial, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pactados.

El artículo 188 del CPACA, con la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, determinó que se dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal, pero ello no eliminó, en dado caso que la demanda haya incurrido en ese supuesto, de tener que aplicar el criterio adoptado para su imposición que es el objetivo valorativo, el cual impone no solo verificar la parte vencida en juicio sino además el deber de precisar los motivos por los cuales se considera procede la condena, es decir, por qué se aduce que se causaron las mismas.

En la sentencia de primera instancia simplemente se manifestó que se condenaba en costas a la parte demandada, sin exponer motivación alguna. Para la Sala una imposición de costas así le impide a la parte condenada ejercer el derecho de defensa, pues no sabe por qué razón o circunstancia se determinaron, y por ende no puede esgrimir argumentos en contra de la decisión.

Esto conlleva a que la sentencia de primera instancia deba ser revocada en este punto, al evidenciarse una falencia del juez al momento de imponer la condena en costas.

## **Conclusión**

Al tener acreditada la existencia de un contrato de comodato sobre un bien inmueble que el municipio de Manizales entregó a la Asociación de Usuarios del Servicio Público de Transporte, sin que se haya presentado un tercero con mejor derecho a discutir sobre la

propiedad del terreno, se deberá cumplir con el clausulado del mismo, por lo que en atención al vencimiento del plazo para ser restituido el bien sin que dicha acción se hubiera llevado a cabo, se ordenará a la demandada que regrese al ente territorial el lote que actualmente usa y en el cual funciona el Lavaparque Minitas, sin derecho a reconocimiento de mejoras en virtud de las estipulaciones contractuales.

Pero se modificará el numeral segundo del fallo del 3 de junio de 2020, para eliminar del mismo el número de ficha catastral que allí se consignó 1-01-00-00-398-0001-0-00-00-0000, y simplemente ordenar la devolución del inmueble objeto del contrato de comodato 981119547 del 19 de noviembre de 1998, cuyos linderos y dimensiones se encuentran descritos en la cláusula primera del contrato.

También se revocará el ordinal cuarto en relación con la condena en costas para este proceso, ya que le correspondía al juez de primera instancia al momento de disponer sobre estas señalar las razones por las cuales las iba a imponer, y en este caso esas argumentaciones o valoraciones no se hicieron.

En lo demás, se confirmará la providencia, pero por las razones expuestas en este fallo.

#### **Costas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, como quiera que la sentencia de primera instancia se revocará y modificará.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: MODIFICAR EL ORDINAL SEGUNDO** de la sentencia del 3 de junio de 2020 emitido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de **RESTITUCIÓN DE BIEN EN TENENCIA** promovido por el **MUNICIPIO DE MANIZALES** contra la **ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE** el cual quedará así:

**ORDENAR** a la Asociación de Usuarios del Servicios Público de Transporte que **RESTITUYA** al **MUNICIPIO DE MANIZALES** el lote de terreno que le fue entregado a la asociación mediante el contrato de comodato nro. 981119547 del 19 de noviembre de 1998, y en el cual actualmente prestan sus servicios de lava autos, cuyos linderos y dimensiones se encuentran descritos en la cláusula primera del contrato de comodato mencionado.

**SEGUNDO: REVOCAR EL ORDINAL CUARTO**, en lo relativo a las costas de este proceso, y en su lugar:

**SIN COSTAS** en primera instancia.

**TERCERO: CONFIRMAR EN LO DEMÁS**, pero por las razones expuestas, la sentencia proferida el 3 de junio de 2020.

**CUARTO: SIN COSTAS** en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

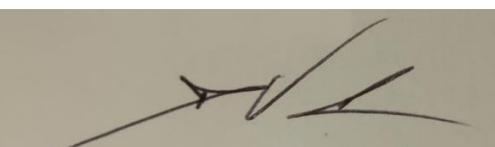
Proyecto discutido y aprobado en Sala realizada el 21 de julio de 2022, conforme Acta nro. 042 de la misma fecha.



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 128 del 22 de julio de 2022