

Tema
Pago de mejoras en bien fiscal arrendado, ocupación ilegal
CRM
57141
Problema(s) jurídico(s)
En relación con bienes fiscales de propiedad de entidades territoriales, respecto de los cuales se celebraron contratos de arrendamiento ¿es viable que la entidad propietaria pueda reconocer y pagar la mejoras que realizó el arrendador al inmueble durante el periodo que se encontraba vigente el plazo del contrato?; ¿Es viable que la entidad propietaria pueda reconocer y pagar la mejoras que realizó el arrendador al inmueble durante el periodo que ya no se encontraba vigente el plazo del contrato, bajo el presupuesto de una ocupación de hecho?.
Análisis jurídico
Los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles celebrados por entidades públicas son contratos estatales conforme a la Ley 80 de 1993 (artículo 32), aunque su naturaleza jurídica es privada. Estos se rigen por el derecho civil y comercial, salvo en aspectos regulados específicamente por la citada ley. Respecto al tratamiento de las mejoras, el Código Civil clasifica estas en: mejoras necesarias: son aquellas que evitan la pérdida o deterioro del bien (art. 965 C.C.); mejoras útiles: incrementan el valor del bien, aunque no son indispensables para su conservación (art. 966 C.C.); mejoras voluptuarias: tienen fines estéticos y no aumentan el valor ni conservan el bien (art. 967 C.C.). En el marco de un contrato de arrendamiento, el artículo 1993 del Código Civil establece que el arrendador debe reembolsar al arrendatario el valor de las mejoras necesarias no locativas, siempre que (i) no se hayan hecho necesarias por culpa del arrendatario, (ii) este haya notificado al arrendador oportunamente, o (iii) se demuestre la necesidad y urgencia si no fue posible notificar a tiempo. Por su parte, el artículo 1994 del Código Civil señala que el arrendador no está obligado a pagar las mejoras útiles, a menos que haya consentido expresamente en hacerlo. En tal caso, el arrendatario puede retirar los materiales utilizados, sin deteriorar el inmueble, salvo que el arrendador prefiera pagarlos. En cuanto al arrendamiento comercial de inmuebles, el Código de Comercio no regula de manera expresa las mejoras realizadas por el arrendatario para fines económicos. En todo caso, las partes pueden acordar contractualmente condiciones específicas sobre el tratamiento de mejoras, incluidas cláusulas sobre su autorización, reembolso, permanencia o retiro. Respecto del reconocimiento y pago de mejoras en bienes fiscales ocupados ilegalmente, es preciso referir que los bienes fiscales inmuebles, por su carácter imprescriptible, no son pasibles de posesión, ya que la posesión resulta ineficaz

para adquirir dominio sobre ellos. Quien los ocupa, sin título legítimo, es considerado ocupante ilegal.

En cuanto al reconocimiento de mejoras, el artículo 739 del Código Civil regula la construcción en suelo ajeno. Este contempla dos escenarios: (i) si el propietario desconocía la edificación, puede optar por hacer suyas las mejoras indemnizando al ocupante conforme a las reglas sobre posesión de buena o mala fe, o exigirle el pago del valor del terreno; (ii) si conocía la construcción, debe indemnizar. Sin embargo, estas reglas no se aplican frente a bienes fiscales, dado su régimen especial.

El Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 13 de septiembre de 2024, Ref. Exp. 68001-23-33-000-2019-00702-01 (69.457)) y la Corte Constitucional (Sentencia C-530 de 1996) han sostenido que, quienes ocupan bienes fiscales sin título, no pueden alegar derecho a indemnización por mejoras, dado que su interés se enfrenta al interés general. En consecuencia, no procede el pago de mejoras ni la prescripción adquisitiva. No obstante, si existe un título válido que legitime la tenencia (como un arrendamiento), deberá estarse a lo pactado contractualmente.

Respuesta

En primer lugar, ante el escenario de un contrato de arrendamiento, es preciso remitirse a las cláusulas que se hayan pactado en relación con el reconocimiento y pago de mejoras, para proceder de conformidad con el acuerdo de voluntades.

En el caso que generó la solicitud de concepto, las mejoras realizadas por el arrendador en vigencia del contrato tenían por objeto que la edificación sirviera para el fin para el que fue arrendado (intervenciones para que el inmueble cumpliera condiciones técnicas y de salubridad requeridas para el ejercicio de la actividad comercial del arrendador), por lo que en este caso puntual no habría lugar al pago de mejoras por parte de la entidad propietaria, teniendo en cuenta que, era la arrendataria quien realizaba y se beneficiaba pecuniariamente de las actividades comerciales, para lo que era indispensable que realizara tales obras.

La relación de “*tenencia*” del arrendador con el inmueble, una vez terminado el contrato de arrendamiento, es de ocupación de un bien fiscal. Según lo establecido en el artículo 739 del Código Civil y en los pronunciamientos jurisprudenciales revisados, no procedería el pago por concepto de las mejoras realizadas al inmueble durante el tiempo en el cual se ejerció tal ocupación.