

MEMORANDO

11.2.2
Bogotá,

PARA: DEYANIRA BARRERO LEON
Gerencia General

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto Jurídico No.034-2020. Consideraciones Jurídicas para la suscripción de nuevo Contrato de Comodato ICA- CIAT. Predio ICA CIAT-Palmira.

Apreciada doctora Deyanira:

Para dar respuesta e informar de manera amplia sobre los aspectos jurídicos relevantes a ser considerados en la negociación y suscripción del nuevo Contrato de Comodato entre el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA y el Centro Internacional de Agricultura Tropical - CIAT, se emite el siguiente Concepto Jurídico.

I. TESIS CONCLUSIVA.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, es propietario de todas las construcciones y edificaciones (inmuebles) que se encuentran dentro del predio CIAT - Palmira.

El inmueble denominado CIAT - Palmira, puede ser enajenado parcialmente siempre y cuando medie autorización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

II. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Cuales son las consideraciones jurídicas a tener en cuenta frente a las observaciones recibidas por el área jurídica del CIAT, de cara a la suscripción del nuevo Contrato de Comodato entre las partes?

Principalmente, ¿Es el ICA el titular de dominio de las edificaciones y construcciones que se encuentran en el predio CIAT - Palmira?; ¿Esta facultado el ICA para enajenar total o parcialmente el inmueble denominado CIAT - Palmira?

III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

- Constitución Política de Colombia.
- Código Civil Colombiano.
- Ley 29 de 1988.

- Ley 9 de 1989.
- Ley 1955 de 2019.
- Decreto 1469 de 2010.

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

Para dar respuesta ordenada e inteligible, el presente capítulo se ordenará por subtítulos así: A. De la titularidad. B. De la enajenación.

A. De la titularidad.

El predio denominado Centro Internacional de Agricultura Tropical CIAT, se encuentra ubicado en el municipio de Palmira en el Departamento de Valle del Cauca. El predio está identificado con número de matrícula inmobiliaria No. 378-20415 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Palmira.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, mediante Escritura Pública 761 del 26 de febrero de 1969 de la Notaría Cuarta del Círculo Notarial de Bogotá, adquirió a título de compraventa -el inmueble objeto de este estudio- a Hijos de Adolfo Bueno Madrid & Cía.

Posteriormente, el 14 de febrero de 1969 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, avaluó el bien inmueble así:

No	Detalle	Valor Avalúo
1	Área: 520,6800 Ha	\$ 8.886.833.00
2	Edificaciones	1.195.719.00
3	Elementos Permanentes	18.720.00
4	Instalaciones y maquinaria	609.012.00
	Total	\$10.710.284.00

De lo anterior se destaca que el inmueble a la fecha de su compra, contaba con un sin número importante de edificaciones que fueron debidamente avaluadas por el IGAC en la suma de UN MILLÓN CIENTO NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS DIECINUEVE PESOS MCTE (\$1.195.719,00)

La suma total del avalúo comercial de acuerdo a las normas vigentes de la época ascendió a DIEZ MILLONES SETECIENTOS DIEZ MIL PESOS MCTE (\$10.710.000,00)

Frente a las disposiciones legales relacionadas con los bienes inmuebles es necesario remitirse al art. 656 y siguientes del Código Civil que expresan:

"ART. 656. INMUEBLES. Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden

transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles.

Las casas y veredas se llaman predios o fundos.

ART. 658. INMUEBLES POR DESTINACIÓN. Se reputan inmuebles, aunque por su naturaleza no lo sean, las cosas que están permanentemente destinadas al uso, cultivo y beneficio de un inmueble, sin embargo de que puedan separarse sin detrimento. Tales son, por ejemplo:

Las losas de un pavimento.

Los tubos de las cañerías.

Los utensilios de labranza o minería, y los animales actualmente destinados al cultivo o beneficio de una finca, con tal que hayan sido puestos en ella por el dueño de la finca.

Los abonos existentes en ella y destinados por el dueño de la finca a mejorarla.

Las prensas, calderas, cubas, alambiques, toneles y máquinas que forman parte de un establecimiento industrial adherente al suelo y pertenecen al dueño de éste.

Los animales que se guardan en conejeras, pajareras, estanques, colmenas y cualesquiera otros vivares, con tal que estos adhieran al suelo, o sean parte del suelo mismo o de un edificio".

Con base en la normatividad arriba citada, se tiene que todas las construcciones, edificaciones, vías, tuberías entre otros existentes en el Predio ICA Palmira, se reputan de propiedad del Instituto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 656 inciso primero (1º) del Código Civil, en donde se indica que los inmuebles son todos los elementos que se adhieren permanentemente al suelo, para el caso en concreto, son todas aquellas edificaciones, construcciones que se encuentran dentro del globo de terreno del predio ICA Palmira, que como se mencionó anteriormente, es de propiedad del Instituto Colombiano Agropecuario- ICA.

Así las cosas, cuando se habla de globo de terreno se entiende que son todas sus anexidades, incluidos los inmuebles por adhesión, destinación, anticipación, de igual manera las cosas de comodidad y ornato y las accesorias a inmuebles. (Artículos 656 al 661 del Código Civil colombiano).

Por otra parte, los contratos suscritos entre el ICA y el CIAT, han plasmado dentro de sus estipulaciones contractuales lo referente a Mejoras; para el caso en concreto, es menester traer a colación lo incorporado en el contrato de comodato de fecha 15 de julio de 2015 con vigencia hasta el 14 de julio de 2020, así:

"TERCERA.- OBLIGACIONES: [...] PARÁGRAFO 1.- MEJORAS: EL COMODANTE autoriza al COMODATARIO para introducir en el inmueble objeto del COMODATO, todas las mejoras indispensables para el cumplimiento de su misión, estipulándose que el (sic) finalizar el COMODATO, el CIAT restituirá al ICA o la institución que el Ministerio de Agricultura considere más apropiada, el inmueble con todos sus usos, mejoras, edificaciones, anexidades, instalaciones, facilidades, libre de cualquier pleito o embargo judicial. El CIAT no tendrá ningún derecho a reclamar indemnización alguna por este concepto, ni a ejercer ninguna clase de derecho de retención sobre el inmueble".

Indicado lo anterior, se tiene que tanto las edificaciones, construcciones, ampliaciones y modificaciones son mejoras útiles que el CIAT ha realizado, y a las que ha renunciado expresamente. Ahora bien, la restitución del inmueble es una obligación del comodatario que tiene soporte legal en el Código Civil.

El Código Civil destaca que las mejoras son un beneficio, provecho, progreso, adelanto o ventaja.

Las mejoras necesarias son las que se hacen en la cosas para impedir su pérdida o deterioro. Son aquellas sin las cuales la cosa no podría ser conservada, las efectuadas para conservar la existencia de la cosa. El Código Civil no hace referencia expresa a las mejoras necesarias, pero el art. 1993 habla de reparaciones indispensables, pues simplemente se refiere a las mejoras necesarias como quiera que se hace la salvedad que tales reparaciones indispensables corresponden a las no locativas.

Las mejoras útiles son las que aún cuando no sirven para conservar la cosa, aumentan sin embargo su valor o renta. Tienen como objetivo directo el aumento del valor de la cosa y no su conservación, ejemplo de esto son las instalaciones de energía acueducto, construcciones, laboratorios, vías, entre otras. El art. 1994 del Código Civil dispone:

"ART. 1994. MEJORAS ÚTILES. El arrendador no es obligado a reembolsar el costo de las mejoras útiles, en que no ha consentido con la expresa condición de abonarlas; pero el arrendatario podrá separar y llevarse los materiales sin detrimento de la cosa arrendada; a menos que el arrendador esté dispuesto a abonarle lo que valdrían los materiales, considerándolos separados".

Frente a lo transcrito, el reembolso de las mejoras útiles tienen dos componentes a saber, por una parte el consentimiento de quién esta legitimado para entregar la cosa y la manifestación expresa -es decir escrita- de abonarlas o pagarlas, contrario sensu, el Comodante no está obligado a pagarlas.

Para el caso que nos ocupa, se concluye que de acuerdo a las estipulaciones contractuales

plasmadas entre las partes, el CIAT renunció a cualquier clase de indemnización o reclamo sobre las mejoras necesarias y las útiles, es decir que los inmuebles, inmuebles por adhesión, destinación y los ya precitados que se encuentran dentro del inmueble son de propiedad del ICA. Lo anterior, se encuentra contemplado de forma expresa en los últimos contratos suscritos con el Centro Internacional.

Ahora bien, el propietario -ICA- debe velar por que los bienes muebles e inmuebles se encuentren en condiciones idóneas y dentro del ordenamiento jurídico, por tal motivo, el ICA debe realizar la supervisión, control y emitir las autorizaciones referentes a cualquier modificación, ampliación, obra nueva, demolición entre otros, que se pretendan realizar dentro del inmueble, debido a que el predio está sometido a la legislación nacional y debe cumplir con los requisitos necesarios, como lo son, expedición de licencias, pago de impuestos por delineamiento urbano, registro, catastro, etc., que a su vez se reflejarán en el avalúo catastral y por ende en el valor del impuesto predial a pagar.

Toda clase de actuación urbanística que ejercen los particulares, es decir, el desarrollo urbano por medio de edificación de predios, debe cumplir con la licencia de construcción respectiva dependiendo de la actuación a realizar. Las licencias de construcción se encuentran dispuestas en el art. 7 del Decreto 1469 de 2010 compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 artículo 2.2.6.1.1.7 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que reza:

"ART. 7º—Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el plan de ordenamiento territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los planes especiales de manejo y protección de bienes de interés cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación [...]".

El artículo enuncia una serie de modalidades de licencia de construcción que a saber son obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción, cerramiento. La infracción urbanística -esto es el no cumplimiento con las licencias- conlleva una sanción administrativa al presunto responsable (titular de dominio del inmueble). Además de ser pecuniario, en muchos casos conlleva la demolición de la obra, según lo plasmado en los arts. 1 y 2 de la Ley 810 de 2003 que modificaron los arts. 103 y 104 de la Ley 388 de 1997.

Los permisos y las licencias son instrumentos de la llamada policía administrativa, que limita la libertad de las personas al proferir un acto administrativo llamado licencia, que obliga al titular a cumplir una serie de deberes, y constituye un medio de garantizar la seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad, es decir, lo que se consideran elementos del orden público.

En el eventual caso de que el predio ICA "CIAT Palmira" tenga en su haber construcciones que no cumplan con lo dispuesto en el Decreto 1469 de 2010 y las normas urbanísticas vigentes a la realización de las presuntas construcciones, es necesario dar aplicabilidad a lo dispuesto en el art. 64 del mentado Decreto para proceder con el reconocimiento de la existencia de edificaciones. Tal reconocimiento puede derivar en acciones penales, civiles y administrativas tal como se plasma en el párrafo primero que a continuación se transcribe:

"ART. 64.—Reconocimiento de la existencia de edificaciones. [...] PAR. 1º—El reconocimiento se otorgará sin perjuicio de las acciones penales, civiles y administrativas a que haya lugar.

Los curadores urbanos deberán informar a las autoridades que ejerzan el control urbanístico de las solicitudes de reconocimiento de construcciones que les sean presentadas, a fin de que ellas adelanten los procedimientos e impongan las sanciones del caso".

Cabe señalar que para el predio que nos ocupa, la Contraloría General de la República en auditoria regular de 2016 en el hallazgo 24 sostuvo:

"Declaración de Construcciones y Diferencias de áreas Construidas. (D8) Los predios carecen del registro de las construcciones en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Las facturas de impuesto predial no contienen la declaración de construcciones. Otros predios presentan diferencias en las áreas construidas expresadas en el avalúo técnico y la aludida factura".

Como causa del hallazgo se plasmó:

"El ICA no ha utilizado los mecanismos jurídicos que le otorgan la Ley y los diferentes pronunciamientos de las entidades autorizadas legalmente para subsanar esta disparidad".

Bajo lo expuesto, existe un riesgo de daño antijurídico para la entidad que puede generar hallazgos de tipo administrativo, incluso disciplinario o fiscal, por no efectuar una correcta labor en la administración, supervisión y control de los predios.

De tal manera se afirma que el ICA como titular de dominio, no puede permitir que el CIAT continúe con las ampliaciones, nuevas obras e inversiones en el predio sin ninguna clase de control.

Frente a la postura del CIAT de acuerdo a su estatus de entidad internacional y lo plasmado en el art. 4 numeral 4 de la Ley 29 de 1988 que expresa:

"4. Impuestos

a) El CIAT como persona jurídica, su patrimonio, sus ingresos y egresos y todas las operaciones y transacciones que en desarrollo de sus objetivos cumpla y ejecute estarán exentos de toda clase de impuestos, directos o indirectos, tasas, tributos, aportes, derechos, timbres, emolumentos, contribuciones y gravámenes sobre las personas, las cosas o las actividades, bien sean de la Nación, de los departamentos, de los municipios, o institutos descentralizados y cualquiera que sea la finalidad o destino de los mismos. Lo antedicho no es aplicable a los cargos por concepto de servicios públicos.

b) Para implementar lo anterior, numeral 4, aparte a, el Gobierno hará todas las gestiones pertinentes para que se reembolsen al CIAT los impuestos que puedan haberse incluido en el precio de compra de los bienes o servicios adquiridos por el CIAT, en desarrollo de sus objetivos".

De lo anteriormente transcrito se colige que el CIAT está exento de pagar impuestos por la compra de bienes y servicios que tengan cómo soporte sus actividades y el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, las modificaciones que se le hagan al inmueble (nuevas construcciones, modificaciones etc.), son objeto de pago de impuestos y del cumplimiento de las disposiciones legales que rigen la materia.

Ahora bien, el art. 4 numeral 3 de la Ley 29 de 1988 plasmó:

"3. Inmunidades

a) Dentro de los límites de sus actividades oficiales, el CIAT tendrá inmunidad de jurisdicción y competencia, excepto:

1) En la medida en que el CIAT haya renunciado expresamente a tal inmunidad en un caso determinado;

2) Con respecto a una acción civil de terceros por daños resultantes de un accidente causado por un vehículo automotor perteneciente al CIAT o conducido en su nombre, o con respecto a una infracción de tránsito en que tal vehículo se vea involucrado, y

3) En el caso de embargo, por decisión de las autoridades judiciales, de los sueldos o emolumentos que el CIAT deba a un miembro de su personal.

b) Salvo en lo previsto en el párrafo a) 3) anterior, las propiedades y demás pertenencias del CIAT serán inmunes a cualquier forma de requisa, confiscación, expropiación y secuestro. Serán también inmunes a cualquier forma de retención administrativa o judicial provisional, excepto en la medida en que ello pueda ser temporalmente necesario en relación con la

prevención e investigación de accidentes en que se vean involucrados vehículos automotores pertenecientes al CIAT o conducidos en su nombre".

De acuerdo a la inmunidad de jurisdicción y competencia que ostenta el CIAT, es preciso estipular condiciones contractuales que velen por la protección del bien inmueble y los trámites pertinentes a realizar e impuestos a pagar, teniendo en cuenta las disposiciones normativas nacionales y territoriales.

Por lo expuesto no se encuentra fundamento legal que exima o de inmunidad al CIAT de cumplir con las disposiciones urbanísticas del orden nacional.

Por lo anterior, el contrato a suscribir con el CIAT debe tener presente las consideraciones administrativas, civiles, urbanísticas, tributarias anteriormente descritas. Frente a la posibilidad de plasmar un acuerdo de voluntades que mencionen la posibilidad de establecer una cooperación frente al impuesto predial, esta debe ser una manifestación de la voluntad de las partes que de paso a colaborar mutuamente en el pro del sector agrícola del país y los lazos derivados del convenio suscrito entre Colombia y CIAT.

Finalmente, todo contrato que implique la entrega de una cosa (inmueble) para el uso y goce a un tercero usufructuario, implica la obligación a este de la restitución de la misma. El código civil sostiene en los arts. 2005 y 2205:

"ART. 2005. RESTITUCIÓN DE LA COSA ARRENDADA POR TERMINACIÓN DEL CONTRATO. EL arrendatario es obligado a restituir la cosa al fin del arrendamiento.

Deberá restituir en el estado en que le fue entregada, tomándose en consideración el deterioro ocasionado por el uso y goce legítimo.

Si no constare el estado en que le fue entregada, se entenderá haberla recibido en regular estado de servicio, a menos que pruebe lo contrario.

En cuanto a los daños y pérdidas sobrevenidos durante su goce, deberá probar que no sobrevinieron por su culpa, ni por culpa de sus huéspedes, dependientes o subarrendatarios, y a falta de esta prueba será responsable.

"ART. 2205. TERMINO PARA LA RESTITUCIÓN DE LA COSA PRESTADA. El comodatario esta obligado a restituir la cosa prestada en el tiempo convenido, o a falta de convención, después del uso para que ha sido prestada.

Pero podrá exigirse la restitución aún antes del tiempo estipulado en tres casos:

1. Si muere el comodatario, a menos que la cosa haya sido prestada para un servicio

particular que no pueda diferirse o suspenderse.

2. Si sobreviene al comodante una necesidad imprevista y urgente de la cosa.
3. Si ha terminado o no tiene lugar el servicio para el cual se ha prestado la cosa".

Así las cosas el CIAT debe restituir el bien inmueble objeto de contrato al ICA como titular de dominio. Esta restitución debe hacerse en la fecha de terminación del término del contrato, salvo renovación expresa de las partes.

Frente a esto es importante mencionar lo dispuesto en la Ley 9 de 1989 art. 38 que expresa:

"ART. 38. 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".

Es importante destacar que las renovaciones tienen implícita una negociación de las estipulaciones contractuales a plasmar en el nuevo término del contrato. Esto es lo que lo diferencia de la figura jurídica de la prórroga que si mantiene las estipulaciones contractuales tal como se plasman en el contrato primigenio.

No obstante, toda renovación debe contener los documentos en los que se demuestre la solicitud del comodatario, los estudios que soporten la necesidad de continuar con el contrato y todos aquellos que la Ley y la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) indiquen.

B. De la enajenación.

Frente a la enajenación y disposición de los inmuebles de orden fiscal, la Ley 1955 de 2019 en el art. 91 inciso 1 dispuso:

"ART. 91. BIENES INMUEBLES FISCALES. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de entidades públicas del orden nacional y territorial podrán utilizarse como medio de pago, garantía o fuente de financiación para adelantar la formulación, estructuración y ejecución de proyectos inmobiliarios que tengan como propósito o consecuencia resolver necesidades en materia de infraestructura para sedes administrativas, o misionales de entidades públicas, incluyendo instalaciones militares y carcelarias, así como de defensa y seguridad del Estado, y en consecuencia se entenderá que los respectivos inmuebles se requieren para

el ejercicio de sus funciones".

Por otra parte, es importante destacar que para el inmueble CIAT - Palmira, el Gobierno de Colombia en el numeral 1 del art. 4 de la Ley 29 de 1988 se comprometió a:

"1. Locales

Los locales donde tiene la sede principal el CIAT, en el Municipio de Palmira y la residencia del Director General en Cali serán inviolables. Para este efecto el CIAT presentará al Ministerio de Relaciones Exteriores, la documentación requerida".

Si bien es cierto que existe un compromiso expreso por parte del Gobierno Colombiano en proporcionar un predio para las funciones del CIAT, no hay una estipulación estricta frente a las dimensiones del mismo, ya que el predio ha sido objeto de servidumbres de acueducto y de tránsito, lo que deja entrever que el inmueble puede ser desenglobado en una franja de terreno para una posible enajenación por parte del Instituto, para la consolidación de su plan de enajenación con lo fines que este persigue.

No obstante lo anterior es preciso mantener una franja de terreno y edificaciones que garanticen el pleno cumplimiento de los objetivos del CIAT.

V. CONCLUSIÓN FINAL.

Sobre la base de todo lo expuesto, es dable concluir que:

1. El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, es propietario de todas las construcciones y edificaciones (inmuebles) que se encuentran dentro del predio CIAT - Palmira.
2. El ICA como titular de dominio debe realizar la supervisión, control y expedir las autorizaciones correspondientes frente al inmueble denominado CIAT ubicado en el Municipio de Palmira - Valle del Cauca.
3. El inmueble denominado CIAT - Palmira, puede ser enajenado parcialmente siempre y cuando medie autorización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
4. La contribución del impuesto predial es negociable por las partes, debe ser una manifestación inequívoca de la voluntad.
5. Toda entrega de un inmueble tiene como contrapartida la restitución y es una obligación de quien recibe la cosa entregada.
6. Las autorizaciones par las actuaciones urbanísticas, reparaciones y/o mejoras que pretenda realizar el CIAT, no van a ser negadas siempre que se cumplan las disposiciones legales establecidas en el Decreto 1469 de 2010 y las normas que complementen la materia urbanística. Se busca que el propietario del inmueble tenga un Control y Supervisión directo sobre lo que se pretenda desarrollar (desde el punto de vista inmobiliario).

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud, indicando que la misma se surte bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

JUAN FERNANDO ROA ORTIZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

C.C.: Subgerencia Administrativa y Financiera
Alvaro Monroy Pulido / Oficina Asesora Jurídica
Elaboró: Jorge Enrique Gomez Hernandez