



**Revista de  
Derecho**

**ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN**

RESEARCH ARTICLE

<https://dx.doi.org/10.14482/dere.64.874.896>

# **Renovación en los contratos estatales de arrendamiento de local comercial**

*Renewal of State Commercial Lease Agreements*

CATALINA SANTAMARÍA RODRÍGUEZ

Abogada de la Universidad Libre (Colombia). Especialista en Avalúos de la Universidad Distrital (Colombia). Especialista en Contratación Estatal de la Universidad de Medellín (Colombia).

Candidata a Magíster en Contratación Estatal de la Universidad de Medellín.

[catalinasantamaria.v@gmail.com](mailto:catalinasantamaria.v@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0007-3479-9737>



## Resumen

Se ha debatido la posibilidad de aplicar el derecho de renovación en el contrato estatal de arrendamiento de local comercial, en virtud de la integración normativa prevista en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, donde se garantice a la parte arrendataria la continuidad del uso y el goce sobre el local comercial arrendado, siempre y cuando se cumplan los presupuestos establecidos en la normatividad vigente. El Consejo de Estado ha sostenido dos tesis disyuntivas: de una parte, la posibilidad de aplicar el derecho de renovación previsto en el Código de Comercio colombiano y, por la otra, excluir dicha aplicación por oponerse al principio de planeación. Con el propósito de dar claridad frente a la aplicación del derecho de renovación en los términos anteriormente expuestos, mediante este artículo se identifican algunas disposiciones normativas, parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado y doctrina reciente que versan sobre el derecho de renovación en el contrato de arrendamiento de local comercial, para analizar la viabilidad jurídica de aplicarlo y sus efectos, y proponer una serie de criterios que permitan definir si es aplicable o no la renovación cuando la parte arrendataria sea una entidad estatal sometida al Estatuto.

### PALABRAS CLAVE

Contrato estatal, arrendamiento de local comercial, derecho de renovación, principio de planeación, empresario.

## Abstract

The possibility of applying the right of renewal in the state lease contract for commercial premises has been debated, by the regulatory integration provided for in the General Contracting Statute of the Public Administration, where the tenant is guaranteed with continuity of use and enjoyment of the leased commercial premises, as long as the requirements established in current regulations are met. The Council of State has maintained two theses that are disjunctive; on the one hand, the possibility of applying the renewal right provided for in the Colombian Commercial Code. On the other hand, excluding said application is due to opposing the planning principle. To provide clarity regarding the application of the right of renewal in the terms previously stated, this article identifies some normative provisions, part of the jurisprudence of the Council of State and recent doctrine that deal with the right of renewal in the commercial premises lease contract, analyze the legal feasibility of applying it and its effects and, propose a series of criteria that allow defining whether renewal is applicable or not when the lessee party is a state entity subject to the General Statute of Public Administration Contracting.

### KEYWORDS

State contract, commercial property lease, right of renewal, planning principle, businessman.

## INTRODUCCIÓN

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no regula de forma expresa el contrato estatal de arrendamiento, sin embargo, en su artículo 13 establece que las materias no reguladas en esta ley se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes (Ley 80, 1993).

En este estadio, en cuanto al derecho de renovación y al régimen jurídico aplicable al contrato de arrendamiento de locales comerciales celebrados por entidades estatales, se tiene como planteamiento del problema que el Código de Comercio en el artículo 518 contempla el derecho de renovación del contrato de arrendamiento a favor del empresario que haya ocupado por dos años el local arrendado con el mismo establecimiento de comercio. No obstante, frente a la aplicación de este derecho en el contrato estatal de arrendamiento, el Consejo de Estado sostiene dos posturas: la primera de ellas sugiere la aplicación del Código de Comercio cuando una de las partes desarrolla actos mercantiles, mientras la segunda entiende que dicha normatividad no es aplicable a los contratos estatales por cuanto no constituyen actos de comercio (Arrubla, 2012).

Con fundamento en lo anterior, surge un objetivo general interesante en materia de investigación jurídica, consistente en analizar la renovación en los contratos estatales de arrendamiento de local comercial en Colombia para fortalecer la planeación y protección de las referidas entidades, así como hacer un uso adecuado y eficiente de los recursos públicos, por lo que se planteó la siguiente pregunta: ¿Cómo se aplica la renovación en los contratos estatales de arrendamiento de local comercial en Colombia?

De esta manera, este artículo pretende desarrollar los objetivos específicos propuestos en el proyecto de investigación, referentes a: inicialmente identificar las disposiciones normativas, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la doctrina que abordan la renovación en el contrato estatal de arrendamiento de local comercial; posteriormente, analizar la posibilidad y los efectos de aplicar la renovación en los contratos de arrendamiento de local comercial cuando la parte arrendataria es una entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y finalmente, proponer un instrumento con los criterios para la aplicación de la renovación de los contratos de arrendamiento de local comercial cuando la parte arrendataria es una entidad estatal.

Para la consecución de estos fines, se emplea una metodología dogmática - jurídica y documental, con un enfoque cualitativo basado en un proceso inductivo, al identificar las disposiciones normativas, parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado, artículos científicos recientes ubicados en revistas de bases indexadas, trabajos de grado de repositorios universitarios y

determinada doctrina sobre la renovación para analizar y formular la posibilidad y los efectos de aplicarla en los contratos de arrendamiento de local comercial cuando la parte arrendataria es una entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ahora bien, como lo mencionan Hernández Sampieri et al. (2014), este artículo contiene un alcance exploratorio-descriptivo-comprensivo, por cuanto indaga la posibilidad de aplicar la renovación en contratos de arrendamiento en los que la entidad pública es arrendataria, a partir de la identificación y sistematización normativa, jurisprudencial y doctrinal que prevé las características, alcances y efectos de esta figura, para posteriormente comprender la relación existente entre su aplicación y el contrato de arrendamiento estatal a la luz del principio de planeación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Como consecuencia de lo descrito, se reflexiona el desarrollo de los siguientes temas: (i) Naturaleza jurídica de la renovación en el contrato estatal de arrendamiento de locales comerciales en Colombia, (ii) Posibilidad y efectos de aplicar la renovación, cuando una entidad estatal sometida al Estatuto es arrendataria, y (iii) Instrumento que abarca los criterios para contribuir al reconocimiento de la aplicación de la renovación.

## **NATURALEZA JURÍDICA DE LA RENOVACIÓN EN EL CONTRATO ESTATAL DE ARRENDAMIENTO DE LOCALES COMERCIALES EN COLOMBIA**

En concordancia con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (en adelante reconocido con la sigla EGCAP), la normatividad aplicable a los contratos estatales, es decir, aquellos celebrados por entidades públicas, respecto a las materias no reguladas de forma expresa en él, son las disposiciones comerciales y civiles a que haya lugar (Ley 80, 1993, art. 13).

De dicho precepto se detalla que los contratos celebrados por entidades estatales se rigen por el Código Civil y de Comercio, a excepción de los principios y las reglas que como lineamientos rectores de la gestión contractual orientan su planeación, ejecución y liquidación. Desde esta perspectiva, Forero Hernández (2021) resalta que:

La contratación estatal... es un derecho mixto, porque se aplican con mayor rigor normas del derecho privado (principalmente normas de derecho comercial y civil) tales como la teoría del acto jurídico, de la autonomía de la voluntad de las partes, la buena fe contractual, etc., así como normas de derecho público como los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, señalados en su orden en los artículos 209 y 267 constitucionales. (p.58)

En tal sentido, a partir de los criterios que determinan la aplicación del derecho comercial en nuestro país, es conveniente determinar cuándo se aplican las disposiciones comerciales en los contratos estatales.

Por una parte, el criterio subjetivo considera que el derecho comercial es aplicable a los comerciantes, entendidos como aquellos que llevan a cabo actos de comercio de manera profesional; por otra parte, el criterio objetivo, a diferencia del subjetivo, no tiene en consideración la calidad de las partes intervinientes sino la realización o no de un acto de comercio<sup>1</sup>, como es el arrendamiento de locales comerciales, de acuerdo el numeral 4 del artículo 20 del Código de Comercio (Castro de Cifuentes, 2016). Finalmente, el criterio mixto, según lo planteado por Jiménez Valderrama (2016), si para una de las partes el acto se instituye como mercantil, aunque para la otra pueda ser de índole civil, se regirá en cualquier caso por las normas comerciales.

En este escenario, el artículo 20 del Código de Comercio realiza una relación sobre algunos actos de comercio para establecer la naturaleza mercantil de un negocio, y en consecuencia, la aplicación de esta normativa, señalando las actividades empresariales, relacionadas en los numerales 10 al 18, como actos mercantiles, los cuales coinciden con la definición de empresa establecida en el artículo 25, toda vez que, como apunta Castro de Cifuentes (2016), se llevan a cabo dentro de una estructura económica, cuyo titular es el empresario.

Por ende, resulta claro que el derecho comercial es aplicable a los comerciantes o empresarios, a los actos de comercio y, particularmente, a los contratos estatales, cuando se materializa uno de los criterios anteriormente descritos, siempre y cuando no transgreda el ordenamiento jurídico, especialmente el EGCAP, por lo que cada caso será objeto de análisis para definir su aplicación.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que el contrato de arrendamiento de local comercial no se encuentra regulado de forma expresa en el EGCAP, es menester remitirse a las disposiciones legales, especialmente a las civiles, que definen el contrato de arrendamiento, y a las comerciales, que regulan el arrendamiento de inmuebles destinados a establecimientos de comercio.

En consonancia con lo escrito previamente, es preciso señalar que el Código Civil define en el artículo 1973 el contrato de arrendamiento como aquel en que una parte se obliga a dar el goce de un inmueble, mientras la otra se compromete a pagar por dicho goce (Jaramillo Castañeda, 2017). En tanto, el Código de Comercio, tal como destaca Escobar Vélez (2015), a pesar de no referirse expresamente al contrato de arrendamiento de local comercial, en el artículo 518

---

1 El Código de Comercio no lo define, sin embargo, realiza una relación legal de los mismos en los artículos 20 a 24.

reconoce al empresario que en calidad de arrendatario ha ocupado por dos años continuos un inmueble con el mismo establecimiento de comercio, el derecho de renovación de este contrato una vez termine, con fundamento en la presunción legal consagrada en el artículo 516 de este Código, según la cual, el contrato de arrendamiento destinado a local comercial donde funciona el establecimiento de comercio hace parte integral del mismo. Aspecto central en el desarrollo de este artículo científico.

Así, es viable establecer que en dicho contrato, el derecho de renovación puede llegar a existir siempre y cuando cumpla las exigencias antes citadas, con el objeto de proteger el establecimiento de comercio, definido como el conjunto de bienes materiales e inmateriales enunciados en el artículo 516 del referido Código, a menos que se prescriba lo contrario, en la medida que es empleado por el empresario como instrumento para el desarrollo de su empresa. De modo que por medio de la renovación se otorga al empresario el derecho para continuar con la ocupación del local donde funciona su establecimiento de comercio y desarrolla su actividad empresarial.

Frente a la renovación, como menciona Leal et al. (2020), corresponde aclarar que atañe a un nuevo contrato, basado en una relación jurídica previa que conserva sus elementos esenciales, pero conlleva unos cambios parciales como son el plazo y el precio. A diferencia de la prórroga, que hace referencia a la prolongación temporal del contrato de arrendamiento que se está ejecutando. Dicho de otra forma, la renovación permite al arrendatario [entidad estatal para nuestro caso] la continuación del uso y el goce del local comercial arrendado por un plazo y/o un precio igual o diferente al pactado inicialmente, mientras que la prórroga implica que continúe con el contrato de arrendamiento bajo las condiciones previamente acordadas.

En este punto es preciso anotar que de acuerdo con el análisis dinámico propuesto por López Medina (2006), se identificó y analizó la jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado relacionada entre sí en materia del contrato estatal de arrendamiento en el marco de la Ley 80 de 1993.

De un lado, el tribunal sostiene que el contrato de arrendamiento de local comercial celebrado por una entidad estatal se rige por el Código de Comercio, cuando una de las partes desarrolla actos mercantiles. Como se evidencia en la sentencia del 30 de noviembre de 2006, en la cual la Sección Tercera analizó un contrato de arrendamiento suscrito entre una entidad pública, en calidad de arrendadora, y una persona natural, cuyo objeto era la venta de comida rápida y frutas congeladas. En dicha providencia, la corporación concluyó que el contrato se regía por el Código de Comercio, en la medida que una de las partes [el arrendatario] ejercía actos mercantiles, concretamente, la enajenación de bienes, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 del mencionado código (Consejo de Estado, radicado 25096, 2006). Esta postura reconoce la aplicabilidad del Código de Comercio a los contratos estatales de arrendamiento y, en consecuencia, la procedencia del derecho de renovación, cuando al menos una de las partes ejecuta actos de comercio.

Del mismo modo, en la decisión del 4 de diciembre de 2006 se reconoce la aplicación del derecho de renovación en el contrato estatal de arrendamiento; en esta providencia, la Sección Tercera decidió el recurso de apelación interpuesto por una sociedad comercial, en calidad de arrendadora, contra una empresa industrial y comercial del Estado que actuaba como arrendataria del inmueble. El recurso fue presentado tras la negativa de primera instancia a ordenar la restitución del bien, bajo el argumento del incumplimiento en el pago de cánones de arrendamiento tras la renovación automática del contrato. En esta sentencia, la corporación analizó la existencia del contrato y su terminación, y concluyó que este finalizó al agotarse el término de su duración. Si bien reconoció la posibilidad de aplicar las disposiciones comerciales que regulan el derecho de renovación del contrato, conforme a lo pactado entre las partes, indicó que en el caso concreto no se materializó dicha renovación, dado que no se celebró un nuevo contrato (Consejo de Estado, radicado 24994, 2006).

Por otro lado, el mismo órgano establece que dentro del marco de la contratación estatal no se permite la incorporación del artículo 518 del Código de Comercio, razón por la cual no es procedente el derecho a renovar el contrato de arrendamiento destinado a un local comercial, ya que esta doctrina entra en conflicto con el principio de planeación. Esta postura fue desarrollada en la sentencia del 29 de octubre de 2014, en la cual la Sección Tercera resolvió los recursos de apelación relacionados con la controversia sobre la prórroga o renovación de contratos de arrendamiento de locales comerciales ubicados en un aeropuerto, celebrados por una entidad pública, en calidad de arrendadora, y diversos arrendatarios. En esta providencia se analizó la integración normativa del artículo 518 del Código de Comercio al régimen de contratación estatal, concluyendo que dicha norma no resulta aplicable a los contratos celebrados bajo la Ley 80 de 1993, especialmente a los contratos de arrendamiento de locales comerciales de propiedad del Estado, por cuanto “se opone a los principios de planeación de la Hacienda Pública, de la gestión de los bienes y recursos del Estado y en su caso, a los principios propios del servicio público que se presta con determinados bienes” (Consejo de Estado, radicado 29851, 2014). En consecuencia, la corporación concluyó, para ese caso, que los contratos objeto de litigio no podían considerarse prorrogados ni renovados.

De igual forma, la Sección Tercera del Consejo, en sentencia del 30 de mayo de 2019, decidió un recurso de apelación interpuesto contra la decisión de primera instancia que negó la indemnización de perjuicios presuntamente ocasionados por la no renovación la condena de pago por perjuicios ocasionados, producto de la no renovación del mismo. En la citada providencia se reafirmó la improcedencia del derecho de renovación en los contratos de arrendamiento regidos por la Ley 80 de 1993, al considerar que tal figura resulta incompatible con “las reglas de la contratación estatal y los principios de igual de acceso y principio de planeación” (Consejo de Estado, radicado 55086, 2019), razón por la cual determinó que no era procedente acoger el dictamen que estimaba la existencia de un perjuicio soportado en el derecho de renovación del contrato de arrendamiento.

Producto de la identificación y el análisis, se procede a ilustrar los pronunciamientos que muestran el desarrollo temporal y estructural acerca del patrón fáctico de arrendamiento de bienes de propiedad del Estado y de particulares, en los cuales interviene una entidad estatal como parte arrendadora y arrendataria, respectivamente, que dan cuenta de las posturas opuestas de la corporación frente a la aplicación del derecho comercial al contrato en estudio, y, en consecuencia, al derecho de renovación, así:

**Tabla 1.** Posturas del Consejo de Estado

Posturas del Consejo de Estado frente a la aplicación del derecho comercial, especialmente del derecho de renovación al contrato estatal de arrendamiento de local comercial					
Es aplicable por integración normativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del EGCAP		•			No es aplicable, constituye una excepción a la integración normativa, en el artículo 13 del EGCAP
		Exp. 25096 [30-11-2006]			
		■			
	Exp. 24994 [4-12-2006]				
				■	
			Exp. 27875 [29-05-2013]		
				•	
				Exp. 29851 [29-10-2014]	
		•			
		Exp. 41220 [16-05-2016]			
				•	
				Exp. 55086 [30-05-2019]	
				•	
				Exp. 49483 [21-05-2021]	
			•		
			Exp. 38756 [01-06-2022]		

- La Entidad es arrendadora de bienes del Estado.
- La Entidad es arrendataria de bien particular.

**Nota.** En las representaciones polares, se detallan las decisiones jurisprudenciales en relación con el derecho de renovación. Por otro lado, en los espacios intermedios, se presentan gráficamente las resoluciones que abordan la aplicación del derecho comercial en el contrato estatal de arrendamiento.

**Fuente:** adaptado de Santamaría, *El derecho de los jueces* (2023, p. 142).



De lo anterior se infiere, como expone Pimiento (2019), que la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha diferenciado entre las diversas posiciones que puede asumir una entidad estatal, como parte arrendadora o arrendataria, por lo que resulta relevante analizar la situación fáctica que se presenta cuando la entidad estatal es arrendataria de un bien particular, donde no serían aplicables los argumentos expuestos por esta corporación para restringir la renovación de los contratos de arrendamiento celebrados por entidades estatales sobre bienes de propiedad del Estado, los cuales se basan, como asegura Esteban Jaramillo (2020), en que dicha figura implica una tenencia indefinida del bien público a favor del arrendatario, contrariando las normas y principios que regulan la contratación estatal.

### **POSIBILIDAD Y EFECTOS DE APLICAR LA RENOVACIÓN, CUANDO UNA ENTIDAD ESTATAL SOMETIDA AL ESTATUTO ES ARRENDATARIA**

Teniendo en cuenta que el Código de Comercio colombiano establece como titular del derecho de renovación al comerciante o empresario mercantil, es necesario determinar si las entidades estatales ostentan la calidad de empresario, para analizar la posibilidad y los efectos de aplicar este derecho cuando la parte arrendataria es una entidad sometida al EGCAP.

Al respecto, Caballero Sierra (1972) expresa que las entidades estatales dedicadas a actividades comerciales o industriales son comerciantes públicos, sujetos tanto al derecho privado como público, razón por la cual no les son aplicables todas las normas mercantiles exigibles a los comerciantes privados, como ocurre con el registro y la publicidad para informar a terceros, dado que estas empresas son creadas mediante normas legales de público conocimiento.

Ahora bien, Narvárez García (1976) expresa que el criterio moderno ha sustituido la referencia de comerciante por empresario mercantil, entendido este último como el titular de una empresa. Cabe señalar que el empresario puede ser privado o público, clasificando dentro de esta última categoría a las entidades descentralizadas del Estado, definidas estas en el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 así: establecimientos públicos [art. 70], empresas industriales y comerciales del Estado [art. 85], sociedades públicas [art. 94], sociedades de economía mixta [art. 97], empresas sociales del Estado [art. 83] y empresas oficiales de servicios públicos [art. 84].

Además de las entidades descentralizadas indirectas relacionadas en el parágrafo del artículo 49 de esta ley, entre ellas, las filiales de las sociedades de economía mixta y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado [art. 94, núm. 1] (Narvárez García, 2002, pp. 57 - 68).

Dentro de esta órbita, considerando que el objeto de estudio de este artículo son las entidades sometidas al EGCAP, es imprescindible aclarar cuáles de estas empresas públicas se rigen por este estatuto.

En torno a este asunto, Colombia Compra Eficiente [CCE] (2022) sostiene que las empresas sociales del Estado, según lo dispuesto en el artículo 195, numeral 6 de la Ley 100 de 1993, al igual que las empresas de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994, así como las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y sociedades de economía mixta con mayor capital público, que compiten en el ámbito nacional o internacional, o que operan en mercados regulados, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, no están sometidas al referido estatuto, puesto que poseen un régimen especial.

Conforme con lo anterior, se aclara que las empresas públicas sometidas al EGCAP son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y las sociedades públicas que teniendo una participación por parte del Estado mayor al 50 %, no realizan actividades comerciales en competencia con el sector público y/o privado, internacional o nacional o en mercados sujetos a regulación.

De esta manera, es posible concluir que existen entidades estatales reguladas por el EGCAP que destinan recursos humanos, técnicos, administrativos, jurídicos y presupuestales para desarrollar actividades económicas organizadas, encaminadas a la prestación de servicios o a la transformación o producción de bienes dirigidos a la comunidad, y en efecto, son titulares del derecho de renovación.

Una vez superada la viabilidad jurídica antes expuesta, resulta pertinente analizar la aplicación del derecho de renovación en el contrato estatal de arrendamiento, desde la perspectiva de las estipulaciones o cláusulas contractuales de la esencia o de la naturaleza del contrato estatal de arrendamiento de local comercial, con base en el artículo 40 del EGCAP, que establece como estipulaciones contractuales las que corresponden a su esencia o naturaleza, de conformidad con las normas civiles y comerciales.

En este sentido, Dávila Vinueza (2016) define los elementos esenciales como aquellos sin los cuales el contrato se convertiría en otro, a saber: pierde su esencia o significado, a diferencia de los elementos de la naturaleza, que no requieren pacto expreso, pues se entienden pertenecerle por sus características intrínsecas.

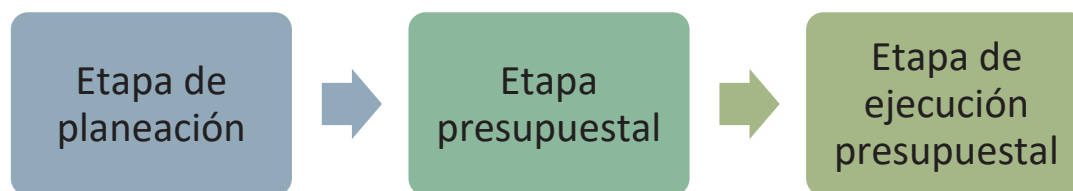
Bajo este escenario, se extrae que en el contrato estatal de arrendamiento de local comercial son elementos esenciales el objeto y el precio, por lo que el derecho de renovación se configura como elemento de la naturaleza, pues, aunque las partes no lo estipulen de forma expresa, tal derecho pertenece a las empresas públicas arrendatarias de un local comercial que cumplen con los presupuestos señalados en el artículo 518 del Código de Comercio, en virtud del carácter

imperativo conferido por el artículo 524 del mismo código, según el cual, las disposiciones acordadas por las partes con respecto al derecho de renovación no producen efectos, por lo que las estipulaciones contrarias a este derecho se tendrán por no escritas en el contrato.

Con lo expuesto y en atención al criterio sostenido por el Consejo de Estado, según el cual el derecho de renovación no es aplicable al contrato estatal, argumentando que se contrapone al principio de planeación, el cual implica el análisis sobre el alcance y la duración del contrato desde la etapa precontractual (Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 55086, 2019), corresponde examinar si la aplicación de este derecho en el contrato estatal de arrendamiento se opone a ese principio, entendiendo que su desconocimiento, según expone Duque Botero (2021), puede conllevar a la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito, de conformidad con el artículo 1741 del Código Civil, al contrariar las normas imperativas según las cuales, los contratos deben estar debidamente planeados para la consecución del objeto contractual y la satisfacción del interés público.

En este sentido, resulta pertinente advertir que la planeación, como explica Barreto Moreno et al. (2023), corresponde a la necesidad de realizar estudios y análisis previos rigurosos y completos para la ejecución óptima del contrato, cuya falta implica la responsabilidad de los servidores públicos que podría generar investigaciones disciplinarias, fiscales [ante un posible detrimento patrimonial] y penales [cuando se incurra en una conducta que se adecúe como delito]. Así mismo, afirman que la planeación implica un proceso compuesto por varias etapas, como se detalla en la figura 1.

**Figura 1.** Proceso de planeación de la administración pública



**Fuente:** elaboración propia, 2023.

Así, el referido proceso inicia con la etapa de planeación, la cual comprende la elaboración de los estudios y análisis previos que requiere la futura contratación, cuya transgresión conlleva la nulidad absoluta del contrato por objeto, ilícito como lo menciona Sánchez Luque (2021); continúa posteriormente con la etapa presupuestal, que abarca la determinación de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades identificadas por la entidad, de acuerdo con lo expresado por Younes Moreno (2020), y concluye con la etapa de ejecución presupuestal a través de la compra pública.

De esta forma, la planeación es transversal a todas las actuaciones administrativas, particularmente a los contratos estatales, en la medida que comprende la identificación de la necesidad, la forma en que se va a satisfacer, la delimitación de los recursos requeridos durante la respectiva vigencia fiscal y la formulación del proceso contractual.

De lo anterior se desprende que en cumplimiento de este principio, la aplicación y el ejercicio del derecho de renovación por parte de la entidad estatal arrendataria sometida al EGCAP exige a su titular realizar el análisis y estudio de las condiciones técnicas, del sector y de los costos necesarios para determinar el alcance, el plazo y el presupuesto del nuevo contrato de arrendamiento, de manera que sea posible colegir que la celebración del nuevo contrato con base en el derecho de renovación corresponde a la selección objetiva de la oferta más favorable para satisfacer las necesidades planteadas por la entidad.

En este contexto, es importante resaltar que el derecho de renovación permite a la entidad estatal arrendataria del local comercial sometida al EGCAP tener seguridad jurídica respecto a la conservación del uso y goce sobre el inmueble arrendado, considerando que su permanencia en el mismo ya no dependerá de la voluntad del propietario, que puede ser arbitraria o dominante, sino de la configuración de alguna de las causales taxativas de terminación del contrato de arrendamiento, definidas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 518 Código de Comercio, que hacen referencia a:

- Incumplimiento del contrato por parte del arrendatario,
- uso por el propietario del inmueble arrendado,
- reconstrucción o reparación del inmueble cuando la realización de las obras necesarias requiera la entrega o desocupación, y
- demolición por encontrarse en estado de ruina o a la construcción de una obra nueva.

Con lo antepuesto se comprende que el derecho de renovación promueve el desarrollo de una adecuada planeación que, como se señaló preliminarmente, implica la elaboración del estudio previo que soportará el nuevo proceso de contratación y la obtención de la disponibilidad presupuestal para mantener el uso y goce del local arrendado en desarrollo de su actividad, en consonancia con la realidad del sector.

Desde esta perspectiva, se infiere que la aplicación del derecho de renovación al contrato estatal de arrendamiento de local comercial, en el marco del principio de planeación, asegura a la entidad arrendataria la continuidad en el inmueble, a partir de la evaluación objetiva de las

condiciones del nuevo contrato para materializar los fines esenciales del Estado con criterios de continuidad y calidad.

Por consiguiente, es claro que la aplicación y ejercicio de este derecho por parte de la entidad estatal arrendataria sometida al EGCAP no se opone al principio de planeación, y en consecuencia, su inclusión no genera la nulidad del contrato por objeto ilícito, considerando que su ejercicio involucra el análisis previo con el lleno de requisitos establecidos legalmente, conllevando el cumplimiento efectivo del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como afirma Cepeda López (2022), pues el conocimiento del sector por parte de la entidad beneficiaria del derecho facilita el uso eficiente de los recursos al no incurrir en sobrecostos operativos y administrativos de reubicación y traslado, al igual que evita una pérdida de reconocimiento al cambiar su ubicación, con lo cual asegura la prestación del servicio en atención al interés general, por medio de la permanencia y continuidad de su establecimiento en el lugar habitual donde desarrolla su actividad comercial.

## **INSTRUMENTO QUE ABARCA LOS CRITERIOS PARA CONTRIBUIR AL RECONOCIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA RENOVACIÓN**

De acuerdo con lo explicado, y tomando en consideración lo afirmado por Rico Puerta (2019), quien sostiene que de las disposiciones contenidas en los artículos 518 a 520 del Código de Comercio se infiere que el derecho de renovación es aplicable en el contrato estatal de arrendamiento, resulta imprescindible definir los criterios para evaluar cuándo es aplicable la renovación en la tipología contractual objeto de estudio.

En este orden, es importante reconocer el significado de “criterio”, definido por la Real Academia Española como juicio o discernimiento, ya que es precisamente el juzgar la aplicabilidad del derecho de renovación la labor que el operador público deberá ejercer en el desarrollo de la actividad contractual dentro de su entidad estatal, como mejor práctica que evite nulidades y logre obtener los resultados planeados.

En consonancia con el marco normativo, jurisprudencial, doctrinal e investigativo expuesto, es dable concluir que el derecho de renovación es aplicable cuando:

- La entidad estatal ostenta la calidad de empresario, de acuerdo con el artículo 518 del Código de Comercio, como señala Bonivento Fernández (s.f.).
- El local comercial sobre el cual se desea ejercer el derecho de renovación no es un bien de propiedad del Estado, pues como expone Pimiento Echeverri (2019), si bien en el sistema jurídico colombiano no existe una regulación clara de estos bienes, el 14 de agosto de 2018, la

Sala Plena del Consejo de Estado unificó su postura respecto a la improcedencia del contrato de arrendamiento para la explotación de bienes públicos, restringiendo, de esta manera, como expresa Esteban Jaramillo (2020), la renovación de los contratos de arrendamiento celebrados por entidades estatales, al implicar la tenencia indefinida de estos bienes a favor del arrendatario, contrariando las normas y principios que regulan la contratación estatal. Tesis confirmada por Lucas Ortigón (2021), al asegurar que cuando se trata de inmuebles pertenecientes al Estado, la entidad arrendadora no puede acordar ni verse obligada a aceptar una renovación indefinida a favor del arrendatario.

- El contrato de arrendamiento celebrado sobre el inmueble en el que ha instalado su establecimiento es un elemento integral del mismo, de conformidad con el artículo 516 del Código de Comercio, pues de lo contrario se genera la inaplicación del derecho de renovación, como menciona Solórzano Arámbula y González Aviléz (2019).
- La ocupación a título de arrendamiento sobre el inmueble objeto de renovación es igual o superior a 2 años consecutivos con el mismo establecimiento (Código de Comercio, 1971, art. 518).
- El inmueble objeto de renovación constituye la oferta más favorable, puesto que cumple con las condiciones técnicas y el precio del canon de arrendamiento se encuentra dentro del mercado, según los estudios previos y de sector adelantados por la entidad.

Con fundamento en lo expuesto, a continuación, se propone una lista de chequeo [ver tabla 2] con cada uno de los criterios que deben ser cumplidos por la entidad estatal arrendataria sometida al EGCAP, para reconocer la aplicación de la renovación en el respectivo contrato, conforme con la normativa vigente en Colombia:

**Tabla 2.** Lista de chequeo para reconocer la renovación en el contrato estatal de arrendamiento cuando una entidad está sometida al EGCAP

<b>Criterios</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>
¿La entidad estatal arrendataria ostenta la calidad de empresario? Nota: son empresarios los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales o sociedades públicas cuya participación estatal es mayor al 50 % y su actividad comercial no se realiza en competencia con el sector público y/o privado, internacional o nacional o en mercados sujetos a regulación.		
¿El inmueble que se pretende arrendar es de propiedad de un particular?		
¿El contrato de arrendamiento de local comercial es elemento integral del establecimiento de comercio?		
Terminado el contrato de arrendamiento sobre el inmueble objeto de renovación, ¿su ocupación fue igual o superior a 2 años consecutivos con el mismo establecimiento?		
¿El inmueble objeto de renovación constituye la oferta más favorable, es decir, cumple con las condiciones técnicas requeridas por la entidad y el precio se encuentra dentro de los valores de mercado?		
Resultado de los criterios evaluados:	Es aplicable	No es aplicable

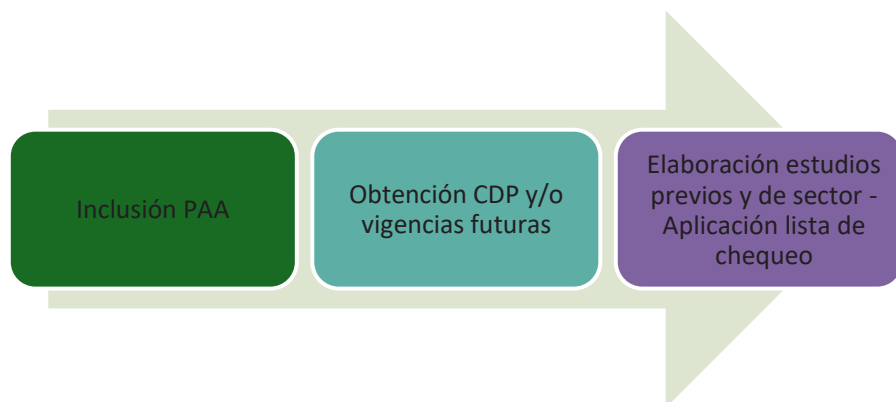
**Fuente:** elaboración propia, 2023.

En este punto es preciso anotar que la anterior lista de chequeo debe ser aplicada por la dependencia solicitante encargada de gestionar la necesidad para asegurar el uso y goce del inmueble donde funciona el establecimiento de la entidad, y posteriormente verificada por los demás intervinientes del proceso contractual, de conformidad con el manual de contratación y de funciones.

También es oportuno aclarar que su aplicación debe realizarse dentro de un procedimiento de evaluación de criterios, con el fin de garantizar el cumplimiento del principio de planeación. En este sentido, el procedimiento de evaluación de criterios para reconocer la renovación en el contrato estatal de arrendamiento cuando una entidad está sometida al EGCAP debe comprender: (i) la inclusión del contrato que se pretende celebrar en el Plan Anual de Adquisiciones [PAA], con el fin de divulgar a los participantes del sistema de compra pública los bienes que la entidad tiene la intención de obtener, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015; (ii) la gestión de aspectos presupuestales como el Certificado de Disponibilidad Presupuestal [CDP], el cual soporta el nuevo contrato de arrendamiento que se pretende celebrar, en aras de garantizar la disponibilidad de recursos para realizar el pago de los

cánones de arrendamiento al futuro arrendador, empleando las asignaciones del año fiscal en curso, en atención al principio de anualidad presupuestal establecido en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996. Así como la determinación si la ejecución del nuevo contrato de arrendamiento se prolongará por más de una vigencia fiscal, evento en el cual debe realizarse la solicitud y trámite de vigencias futuras, y (iii) la elaboración del estudio previo, definido por Duque Botero et al. (2019) como el documento que precede el proceso contractual, en el cual la entidad analiza la necesidad, define el objeto para establecer el alcance de las prestaciones y el propósito del proceso contractual, la modalidad de selección y su justificación, el plazo de ejecución, el valor y forma de pago, los criterios de selección de la oferta más favorable, el análisis de riesgos que puedan afectar la ejecución del contrato y la forma de reducirlos, las garantías requeridas para la ejecución del contrato, y demás aspectos que considere oportunos y pertinentes para satisfacer su necesidad (p. 456). Además de la realización de los estudios de sector para conocer la oferta y la demanda en materia de arrendamiento de locales comerciales, incluyendo las características técnicas que requiere la entidad para la satisfacción de la necesidad, como se observa en la figura 2.

**Figura 2.** Aspectos fundamentales procedimiento de evaluación de criterios



**Fuente:** elaboración propia, 2023.

Como consecuencia de lo anterior, las entidades arrendatarias sometidas al EGCAP tendrán un insumo valioso para incluir dentro de su sistema de gestión de calidad un procedimiento de evaluación de criterios que permita reconocer la renovación en el contrato estatal de arrendamiento, de acuerdo con su manual de contratación y de funciones, a fin de proporcionar los elementos de juicio necesarios para determinar si celebrar un nuevo contrato de arrendamiento con base en el derecho de renovación es la mejor forma de satisfacer la necesidad identificada, con sujeción al principio de planeación estatal.



## CONCLUSIONES

De acuerdo con los objetivos específicos, se concluye respecto de la renovación en el contrato estatal de arrendamiento de locales comerciales en la normatividad colombiana que:

- o El régimen normativo aplicable al contrato estatal de arrendamiento de local comercial es el derecho comercial, entendiendo el arrendamiento como un acto de comercio, en virtud de la remisión normativa contenida en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y de conformidad con el numeral 4 del artículo 20 del Código de Comercio.
- o La renovación del contrato de arrendamiento sobre local comercial está tipificada en la ley colombiana como un derecho del arrendatario, que le brinda seguridad jurídica, sobre la conservación de la tenencia del inmueble arrendado, frente a las actuaciones particulares o arbitrarias del propietario o arrendador.
- o El Consejo de Estado ha sostenido posturas opuestas en cuanto a la aplicación del derecho de renovación en el contrato estatal de arrendamiento consagrado en el artículo 518 del Código de Comercio, entre ellas: 1) la posibilidad de aplicarlo sin atentar contra el orden normativo y 2) la inaplicabilidad por afectarse negativamente el principio de planeación, sin embargo, no existe actualmente una línea jurisprudencial que se constituya como precedente judicial de obligatorio cumplimiento que impida la aplicación del derecho a la renovación.

En lo referente a la posibilidad y efectos de aplicar la renovación, cuando una entidad estatal sometida al Estatuto es arrendataria, se colige que:

- o Considerando que se debe ostentar la calidad de empresario público para el ejercicio del derecho de renovación, el análisis sobre la posibilidad de aplicar el derecho de renovación en el contrato estatal de arrendamiento de local comercial debe partir de la titularidad de este derecho por parte de la entidad estatal arrendataria sometida al EGCAP.
- o Es posible aplicar el derecho de renovación en el contrato estatal de arrendamiento de bien inmueble comercial, siempre y cuando se cumpla con el principio de planeación y los presupuestos del Código de Comercio, de lo contrario se puede generar la nulidad del contrato por objeto ilícito. Además, su debida aplicación hace factible el cumplimiento del principio de economía y asegura la prestación del servicio en atención al interés general, por medio de la permanencia y continuidad del establecimiento de la entidad estatal arrendataria en el mismo local comercial.

En consideración a los criterios que contribuyen al reconocimiento de la aplicación de la renovación se deduce que:

- o Dentro del contrato de arrendamiento deben reconocerse los siguientes criterios: i) que ver-se sobre la renta de un bien inmueble comercial; ii) que la parte arrendataria sea una entidad estatal; y iii) que esta ostente la calidad de empresario.
- o El ejercicio del derecho de renovación exige el análisis y estudio de las condiciones legales, técnicas, de sector y de costos necesarios para determinar el alcance, el plazo y el presupuesto del nuevo contrato de arrendamiento, de manera que la celebración del nuevo contrato corresponda al resultado del ejercicio de planeación desarrollado por la entidad. La decisión de ejercer el derecho de renovación por parte de la entidad estatal arrendataria y, en consecuencia, la celebración del nuevo contrato de arrendamiento que permita satisfacer la necesidad de asegurar el uso y goce del bien inmueble en el cual funciona su establecimiento, debe obedecer a la selección objetiva de la oferta más favorable, como resultado del ejercicio de planeación.

## REFERENCIAS

- Arrubla Paucar, J. (2015). *Contratos mercantiles* (14ª ed.). Legis.
- Barreto Moreno et al. (2023). *Planeación en la compra pública: una visión holística de un principio en constante construcción*. Universidad de La Sabana.
- Bonivento Fernández, J.A. (s.f.). *Los principales contratos civiles y su paralelo con los comerciales* (16ª ed.). Librería Ediciones del Profesional.
- Caballero Sierra, G. (1972). *Las entidades descentralizadas en el derecho administrativo: un análisis jurídico de carácter general*. Temis.
- Castro de Cifuentes, M. (2016). *Derecho comercial actos de comercio, empresas, comerciantes y empresarios* (2ª ed.). Temis.
- Cepeda López, S.P. (2022). La importancia de la planeación en la contratación estatal. En M. T. Palacio Jaramillo (Coord.), *Contratos estatales* (t. 1, pp. 337-354). Grupo Editorial Ibáñez.
- Colombia Compra Eficiente. (7 de marzo de 2022 ). Concepto C - 049 de 2022 -Radicado RS20220307002453.
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 80, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Congreso de Colombia. (1873). Ley 84, Código Civil de los Estados Unidos de Colombia.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. 30 de noviembre de 2006, M.P: A. Hernández. Expediente 25096.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. 4 de diciembre de 2006, M.P.: M. Fajardo. Expediente 24994.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 29 de mayo de 2013, M.P.: M. Fajardo. Radicado 27875.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección a. 29 de octubre de 2014, M.P.: H. Andrade. Expediente 29851.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 16 de mayo de 2016, M.P.: J. Santofimio. Radicado 41220.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección a. 30 de mayo de 2019, M.P.: M. Velásquez. Expediente 55086.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección a. 21 de mayo de 2021, M.P.: J. SÁCHICA. Expediente 49483.
- Duque Botero, J.D. (2021). Responsabilidad e impactos a las partes por la comisión de errores en la etapa precontractual. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 27, 135-156. doi: <https://doi.org/10.18601/21452946.n27.05>.
- Botero, J. D. D., & Vidal, L. F. V. (2019). *GPS Contratación Pública. Guía profesional 2da Edición*. Tirant.com. Retrieved September 9, 2025, from <https://editorial.tirant.com/co/ebook/gps-contratacion-publica-guia-profesional-2-edicion-juan-david-duque-botero-9788411698092>
- Dávila Vinueza, L.G. (2016). *Régimen jurídico de la contratación estatal* (3ª ed.). Legis.
- Escobar Vélez, E.G. (2015). *Arrendamiento de locales comerciales: aspectos sustantivos y procesales actualizado con la Ley 820 de 2003 y la Ley 1564 de 2012* (5ª ed.). Librería Jurídica Sánchez.
- Forero Hernández, C.F. (2021). El régimen jurídico de las empresas industriales y/o comerciales del Estado, ¿derecho administrativo o derecho económico? *Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas*, 51 (134), 52-82. doi: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v51n134.a03>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M.P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill.
- Jaramillo Castañeda, A. (2017). *Arrendamiento y restitución* (3ª ed.). Ediciones Doctrina y Ley.
- Jaramillo Giraldo, E. (2020). Los contratos de arrendamiento celebrados por el particular concesionario y su renovación automática: el caso de OPAÍN en el Aeropuerto El Dorado [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/52877>
- Jiménez Valderrama, F. (2016). *Introducción al derecho comercial*. Legis.
- Leal, H., Cabrera, M. y Sáenz, Luz. (2020). *El contrato de arrendamiento y el proceso de restitución del inmueble* (21ª ed.). Leyer.
- López Medina, D. (2006). *El derecho de los jueces* (2ª ed.). Legis.

- Lucas Ortegón, C.A. (2021). *La prohibición de prórroga automática o renovación tácita en el contrato de arrendamiento estatal*. Repositorio Institucional UPTC. <https://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/4803>
- Narváez García, J. I. (1976). *Introducción al derecho mercantil*. Ediciones Bonnet & CIA.
- Narváez García, J. I. (2002). *Derecho mercantil colombiano volumen II la empresa y el establecimiento de comercio*. Legis.
- Pimiento Echeverri, J. (2019). El aprovechamiento económico de los bienes de uso público. Reflexiones con ocasión de la reciente unificación sobre la improcedencia del contrato de arrendamiento. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22, 35-59. doi: <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.03>
- Presidencia de la República. (1971). Decreto 410, Código de Comercio.
- Rico Puerta, L. (2019). *Teoría general y práctica de la contratación estatal* (11ª ed.). Leyer.
- Sánchez Luque, G. (2021). Contratos de la administración pública. En L. Rodríguez R. (Dir.), *El régimen de los contratos públicos* (pp. 75-140). Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA).
- Solórzano Arámbula, J.C. y González Aviléz, D. (2019). La naturaleza y limitaciones del establecimiento de comercio en Colombia: la normatividad de carácter imperativo y su necesidad de adaptación a las necesidades mercantiles [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana].
- Younes Moreno, D. (2020). *Curso de derecho administrativo* (11ª ed.). Temis.