

**Acción Popular  
Solicitud Urgente de Decreto de  
Medidas Cautelares**

Bogotá D.C., julio de 2025

Señores  
**JUECES ADMINISTRATIVOS – REPARTO**  
Ciudad

Medio de Control:	Acción Popular
Accionante:	QUENA MARÍA RIBADENEIRA C.C 27.252.146
	MONICA NAAR PARDO CC 52.409.453
Accionados	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA NIT 899999072-1
	SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA NIT 899.999.114-0
	OCESA COLOMBIA S.A.S. NIT 900.366.788-0

**Accionante**, identificado con el NIT , con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá D.C., se dirige respetuosamente a su Honorable Despacho en ejercicio de la Acción Popular (“AP”) prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada mediante la Ley 472 de 1998, en contra de los **Accionados**, con el fin de que sean amparados<sup>1</sup> los derechos colectivos a:

- (i) La Moralidad Administrativa
- (ii) La Libre Competencia Económica

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en el Art. 2 de la Ley 472 de 1998: “(...) Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

- (iii) La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.
- (iv) Asimismo, estos derechos colectivos se articulan con los derechos colectivos de la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente - Literales g) e i) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Lo que se expondrá en líneas subsiguientes, respetado juez de la acción popular, evidencia sin lugar a dudas una vulneración flagrante a los derechos colectivos mencionados y sobre los que rogamos su intervención directa e inmediata. Esta vulneración se plasma a través de la puesta en marcha del proyecto que se autodenomina: Vive Claro Distrito Cultural<sup>2</sup>, el cual bien podría denominarse el “Proyecto del Atajo”. Atajo en relación con la inobservancia de las normas de contratación estatal, de las normas de derecho urbanístico, entre otras.

Lo anterior, conforme a los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

---

## **Tabla de Contenido**

1	Accionados	3
2	Agotamiento de requisito de procedibilidad	4
3	Hechos	4
4	Pretensiones	15
5	Derechos e Intereses Colectivos Vulnerados y Amenazados	17
5.1	Violación al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa	17
5.1.1	De vulneración al derecho colectivo de la Moralidad Administrativa	17
5.1.2	Explicación a detalle de cómo se dio la apariencia de contrato de arrendamiento a un contrato de concesión solo con la calificación de bien fiscal a los Lotes 15 y 16	19
5.1.3	Incompatibilidad del contenido del Contrato 78 de 2023 con los elementos esenciales del arrendamiento	20
5.1.4	Ánalisis de similitud estructural entre el Contrato 78 de 2023 y un modelo concesional	23
5.1.5	De los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la Moralidad Administrativa y la procedencia de la intervención del juez constitucional para amparar dicho derecho colectivo adoptando medidas de corrección frente a contratos estatales	31
5.2	De la vulneración al derecho colectivo a la Libre Competencia Económica	32
5.2.1	El Derecho colectivo a la libre competencia como límite a la intervención estatal en el mercado	32
5.2.2	Vulneración del derecho colectivo de la libre competencia económica en el Contrato 78 de 2023, por omitir la modalidad de selección prevista en el ordenamiento jurídico.	35

---

<sup>2</sup> <https://www.viveclaro.co>

5.2.3	Vulneración del derecho colectivo de la libre competencia económica en el Contrato 78 de 2023, como consecuencia de la entrega directa y exclusiva de bienes de dominio públicos con vocación comercial con exclusión de posibles oferentes.	39
5.2.4	Vulneración del derecho colectivo a la libre competencia económica en el Contrato 78 de 2023, por la pérdida de beneficios económicos para la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA	43
5.2.5	Conclusión de la conducta anticompetitiva evidenciada en el Contrato 78 de 2023, que vulnera el derecho a la libre competencia / Exposición frente a la luz del derecho de la competencia	46
5.3	De la vulneración al derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.	47
5.3.1	De la vulneración al derecho colectivo a la realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas por la ausencia de licencias urbanística bajo la tesis de construcción de obras no convencionales y temporales	47
5.3.2	De la vulneración al derecho colectivo a la realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas por inobservancia de las normas para el funcionamiento de espacios culturales para espectáculos públicos de las artes escénicas	52
6	Pruebas	53
7	Anexos	54
8	Notificaciones	54

## **1 Accionados**

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 14<sup>3</sup> de la Ley 472 de 1998, la presente AP se dirige contra:

<b>Accionados</b>	<b>Representante legal</b>
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA	YANNETHE CRISTINA CUBIDES GARZON (o quien haga sus veces).
NIT 899999072-1	C.C. No.
SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA	EVELIA ESCOBAR PERDIGÓN (o quien haga sus veces).
NIT 899.999.114-0	C.C. No.
OCESA COLOMBIA S.A.S.	LUZ ANGELA CASTRO (o quien haga sus veces).
NIT 900.366.788-0	C.C. No.52.086.272

En adelante: (“Accionados”).

---

<sup>3</sup> Artículo 14. “Personas contra quienes se dirige La Acción. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.”

## **2 Agotamiento de requisito de procedibilidad**

La ejecución del objeto del Contrato 78 de 2023 representa riesgo inminente de perjuicios irremediables contra los derechos e intereses colectivos, en especial, La seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente – literales g) e i) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Por lo tanto, la procedibilidad de la acción no está subordinada al vencimiento del término de respuesta de la petición que se formuló ante las entidades accionadas.

Sin perjuicio e invocando lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 472 de 1998, se ha interpuesto solicitud de declaratoria de nulidad del contrato estatal 78 de 2023 a los Accionados (entidades estatales).

En cuanto a la seguridad pública y la prevención de desastres técnicamente previsibles, existe principio de certeza probatoria de que la implantación de las graderías modulares implantadas en los Lotes 15 y 16 debían agotar un trámite de licenciamiento urbanístico en el cual se evaluara comportamiento estructural de aquéllas.

## **3 Hechos**

### **Hechos relativos a la identificación del contrato y algunos elementos distintivos iniciales**

#### **Hecho 1º**

El día 28 de noviembre de 2023, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y la SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA suscribieron, en calidad de contratantes, un instrumento con la sociedad OCESA COLOMBIA S.A.S., que tipificaron y titularon como Contrato 78 Arrendamiento Lotes 15 y 16.<sup>4</sup>

#### **Hecho 2º**

El objeto del contrato suscrito por los Accionados fue definido, de forma expresa, en los siguientes términos:

*"LOS ARRENDADORES ENTREGAN A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO Y EL ARRENDATARIO RECIBE AL MISMO TÍTULO, DOS INMUEBLES DE PROPIEDAD DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA Y LA BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, JUNTO CON SUS MEJORAS Y ANEXIDADES, DENOMINADOS LOTE 15 Y 16 IDENTIFICADOS CON MATRÍCULA 50C-1447869 Y 50C-1447870, RESPECTIVAMENTE, NÚMERO PREDIAL AAA0055DWWW Y AAA0055DWXS,*

<sup>4</sup> Esta denominación, según consta en el Secop ii en el link: <https://www.secop.gov.co/CO1BusinessLine/Tendering/ContractNoticeView/Index?notice=CO1.NTC.5256505> y conforme se aprecia en la siguiente imagen:

Información

*UBICADOS EN LA DIRECCIÓN CLL 53 # 66-19 Y LA CRA. 60 # 44B-21, CUYO TIPO ES LOTE, ESCRITURA PÚBLICA No. 4798 DE 2016, EL ÁREA LIBRE DE DOMINIO PARTICULAR A ENTREGAR EN ARRENDAMIENTO CONSTA 166.810,9 M<sup>2</sup> Y 82.781,9 M<sup>2</sup>.*

En adelante, este instrumento se denominará: “Contrato 78 de 2023”

**Hecho 3º**

De acuerdo con la cláusula segunda del Contrato 78 de 2023, titulada “*Destinación de los inmuebles objeto de entrega*”, se estableció expresamente:

*“El arrendatario podrá hacer uso y goce de los inmuebles objeto del presente contrato, de acuerdo con las actividades descritas en los estudios previos y de conformidad con los usos del suelo aprobados por las autoridades distritales.”*

**Hecho 4º**

Que de conformidad con lo establecido en el numeral 3.1.1. de los Estudios Previos que sustentaron el Contrato 78 de 2023 denominada *Alcance*, se estableció:

*“El Arrendatario se obliga a realizar bajo su costo y riesgo, todos los trámites de licencias, adecuaciones, permisos y/o autorizaciones para la correcta ejecución del contrato, considerando que podrán hacer uso de los inmuebles objeto del presente contrato en las actividades permitidas en dichos predios de conformidad con los usos del suelo aprobados por las autoridades Distritales. En particular, se podrán realizar eventos abiertos al público, siempre y cuando cuenten con los permisos y licencias respectivas.”*

**Hecho 5º**

Los inmuebles entregados para uso, goce y explotación mediante el Contrato 78 de 2023, corresponden a los siguientes predios:

- Lote No. 15, ubicado en la ciudad de Bogotá D.C., en la Calle 53 No. 66-19, con folio de matrícula inmobiliaria 50C-1447869, número predial AAA0055DWWW, y un área total de 166.819,9 metros cuadrados.
- Lote No. 16, ubicado en la ciudad de Bogotá D.C., en la Carrera 60 No. 44B-21, con folio de matrícula inmobiliaria 50C-1447870, número predial AAA0055DWXS, y un área total de 82.789,1 metros cuadrados.

En adelante: “Lotes 15 y 16”.

<b>IDENTIFICACIÓN DE LOS PREDIOS</b>	<p><b>PREDIO 1: LOTE 15: AC 53 66 -19</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CÓDIGO DE SECTOR CATASTRAL: 005110 02 01 000 00000</li> <li>- CHIP: AAA0055DWXS</li> <li>- BARRIO: EL SALITRE (CATASTRAL)</li> <li>- LOCALIDAD: TEUSAQUILLO D</li> <li>- DIRECCIÓN DEL PREDIO: AC 53 66-19</li> <li>- MATRICULA INMOBILIARIA: 50C-1447869</li> </ul> <p><b>PREDIO 2 LOTE 16: AK 60 44B 21</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CÓDIGO DE SECTOR CATASTRAL: 005110 01 01 000 00000</li> <li>- CHIP: AAA0055DWWWW</li> <li>- BARRIO: EL SALITRE (CATASTRAL)</li> <li>- LOCALIDAD: TEUSAQUILLO</li> <li>- DIRECCIÓN DEL PREDIO: AK 60 44B-21</li> <li>- MATRICULA INMOBILIARIA: 50C-1447870</li> </ul>
--------------------------------------	--

#### **Hecho 6º**

El Contrato 78 de 2023 estableció un plazo inicial de ejecución de cinco (5) años, contados desde la suscripción del acta de inicio, conforme a lo estipulado en la Cláusula Tercera – Plazo de Ejecución, que textualmente dispone:

*“El plazo de ejecución será de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previa aprobación de las garantías requeridas por la Beneficencia de Cundinamarca y la Secretaría General del Departamento de Cundinamarca.”*

#### **Hecho 7º**

La Cláusula Sexta – Canon - del Contrato 78 de 2023 establece:

*“Sexta: Canon El canon de arrendamiento como valor de este contrato corresponderá a la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$361.285.578) MCTE mensuales.”*

#### **Hechos que dan cuenta de la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al derecho de la competencia**

#### **Hecho 8º**

Los accionados dieron apariencia de contrato de arrendamiento a un negocio concesional que debía licitarse o contratarse bajos las reglas de la Ley 1508 de 2012.

### **Hecho 9º**

Que no obstante lo indicado en el hecho anterior, el Contrato 78 de 2023 fue celebrado bajo la modalidad de contratación directa inobservando el deber de selección objetiva establecido en el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.<sup>5</sup>

### **Hecho 10º**

La justificación para la contratación directa realizada fue adoptada con fundamento en el concepto jurídico emitido por el abogado Julián Pimiento Echeverri, en el marco del contrato de prestación de servicios profesionales No. SJ-CPS-040-2023, solicitado por la Secretaría Jurídica de la Gobernación de Cundinamarca. En el contrato se señala expresamente:

*“Que el Departamento de Cundinamarca, mediante la Secretaría Jurídica, solicitó concepto jurídico a la firma de abogados Julián Pimiento Echeverri, en la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales No. SJ-CPS-040-2023, con el objetivo de emitir concepto jurídico relacionado con la vía legal y contractual adecuada en la que deben proceder los copropietarios de los lotes 15 y 16 para la explotación de dichos inmuebles. En el mencionado concepto se concluyó que: (...) Los Lotes 15 y 16 pueden ser entregados en arrendamiento, siempre y cuando se verifique el cumplimiento de las normas urbanísticas locales y se garantice el destino de las mejoras, sin que se genere detrimento para el patrimonio de la entidad propietaria (...)”*

*6) Que por la naturaleza del contrato se procede al mecanismo de contratación directa, en atención a lo dispuesto por el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, Subsección 4 - Contratación Directa, en su artículo 2.2.1.2.1.4.11. Arrendamiento de bienes inmuebles. Las entidades estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa, y la Ley 80 de 1993, artículo 24.”*

### **Hecho 11º**

Que la contratación directa que originó el Contrato 78 de 2023 se justificó calificación de la naturaleza de los Lotes 15 y 16 como bienes fiscales.

### **Hecho 12º**

Así, en el estudio previo que sustentó la celebración del Contrato 78 de 2023, la Beneficencia de Cundinamarca y la Gobernación de Cundinamarca calificaron expresamente los Lotes 15 y 16 como bienes inmuebles fiscales, affirmando lo siguiente:

*“La Beneficencia de Cundinamarca y la Gobernación de Cundinamarca actualmente tienen dentro de sus activos, entre otros, dos bienes inmuebles de uso fiscal denominados Lotes 15 y 16, ubicados en la AC 53 66 19 y AK 60 44B 21 en la ciudad de Bogotá D.C., e identificados con los folios de matrículas inmobiliarias 50C-1447869 y 50C-1447870 (en adelante ‘LOS PREDIOS’)” conforme lo establece la escritura*

---

<sup>5</sup> Numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993: “Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.”

pública No. 2123 del 24 de septiembre de 2019 de la notaría treinta (30) de Bogotá, y que se determina así:

Predios	Porcentaje de propiedad por la Beneficencia de Cundinamarca	Porcentaje de propiedad por el Departamento de Cundinamarca
Lote 15	93.255119%	6.764881%
Lote 16	93.255119%	6.764881%

(...)"

#### **Hecho 13º**

La decisión de las entidades contratantes de calificar los Lotes 15 y 16 como bienes inmuebles fiscales fue sustentada en el citado concepto jurídico emitido por el abogado Pimiento Echeverri.

En dicho concepto, el abogado concluyó:

*"En el caso concreto de los lotes 15 y 16, su calificación no puede ser otra que la de bienes fiscales. En efecto, si bien es cierto que los lotes 15 y 16 son públicos, pues pertenecen a la Gobernación de Cundinamarca y a la Beneficencia, no lo es menos que no existe una disposición normativa que defina que por su uso o afectación esos bienes puedan considerarse como bienes de uso público del Departamento."*

Y reiteró:

*"Como se puede ver, entonces, bajo ninguno de los criterios reseñados se podría considerar que los Lotes 15 y 16 son bienes de uso público, como consecuencia de lo cual, se debe afirmar que son bienes inmuebles fiscales de una entidad departamental."*

#### **Hecho 14º**

En la Cláusula Décima del Contrato 78 de 2023, se establece expresamente que el arrendatario debe asumir el valor de las adecuaciones necesarias y renuncia a cualquier compensación por ellas, en los siguientes términos:

*"(...) 5) Asumir el valor total de las mejoras y adecuaciones necesarias, para permitir su funcionamiento.*

*"6) Renunciar expresamente a las mejoras y adecuaciones realizadas, las cuales, pasarán a ser de propiedad de los Arrendadores de acuerdo con el régimen de mejoras que se establece más adelante."*

#### **Hecho 15º**

El Contrato 78 de 2023 contempla un derecho de preferencia a favor de OCSEA para celebrar un nuevo contrato una vez vencido el plazo inicial de ejecución. Esta disposición se encuentra en el Parágrafo Segundo de la Cláusula Tercera, y fue redactada en los siguientes términos:

*“Al vencimiento del plazo se podrá celebrar un nuevo contrato, siempre que el arrendatario haya tenido un buen comportamiento en el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Para tal efecto y por lo menos con tres (3) meses de antelación al vencimiento del plazo contractual, las partes manifestarán por escrito su intención de celebrar el nuevo contrato de arrendamiento. En caso de la no existencia de voluntad por alguna de las partes para celebrar un nuevo contrato, los inmuebles deberán ser restituidos de manera inmediata al vencimiento del plazo.”*

#### **Hecho 16º**

El valor mencionado se obtuvo del documento denominado “Concepto de Valor de Renta No.15 de 2023”, de fecha 15 de noviembre de 2023, suscrito por el Gerente General de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca.

#### **Hecho 17º**

En su propósito de conferir apariencia de arrendamiento a un negocio jurídico que en realidad corresponde a un modelo concesional, los Accionados pactaron el citado valor que denominaron canon, sustentado exclusivamente en el valor del terreno, sin considerar el potencial económico derivado de su explotación intensiva mediante eventos culturales, deportivos, etc.

#### **Hecho 18º**

Lo anterior se evidencia en el citado Concepto de Valor de Renta No.15 de 2023, que afirma expresamente que:

*“El presente concepto de valor de renta está orientado a la estimación del valor de renta del globo de terreno en bruto de los inmuebles aquí relacionados...”* (numeral 12 - Alcance del trabajo).

#### **Hecho 19º**

Lo indicado, aún y cuando en el Concepto de Valor de Renta No.15 de 2023 se reconoció la finalidad que prestarían los inmuebles, a saber, su explotación a través de eventos culturales y similares. Así se indicó en el referido Concepto de Valor de Renta No.15 de 2023: *“El presente informe de concepto de valor está orientado a la determinación del valor de renta de los inmuebles aquí relacionados, considerando el escenario que se permita por parte de las autoridades competentes el aprovechamiento de los inmuebles en estudio como un parque cultural para la prestación de servicios culturales, así como la realización de eventos institucionales y de artes escénicas.”* (numeral 14.1 – Consideraciones especiales).

#### **Hecho 20º**

El resultado fue una estimación de renta total por \$361.285.578 Pesos M/CTE, con un valor unitario de \$1.447,5/m<sup>2</sup>, cifra que no contempla los ingresos esperables por taquillas, alquileres secundarios, concesiones internas, ni ningún otro elemento de rentabilidad por la explotación de los inmuebles.

### **Hecho 21º**

Lo anterior no implica una alteración del modelo concesional, ya que según el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la remuneración tanto del concesionario como de la entidad concedente puede definirse bajo cualquier modalidad de contraprestación acordada entre las partes. Esto incluye la posibilidad de pactada de establecer una suma periódica para la Beneficencia de Cundinamarca y la Gobernación de Cundinamarca, así como los derechos de explotación directa y subarriendo para OCESA.

### **Hecho 22º**

Aunque se pactó la remuneración de los inmuebles bajo la denominación de canon de arrendamiento, es evidente que, durante la denominada Fase de Adecuación y a pesar de haberse suscrito el acta de inicio y entrega de los inmuebles para su uso, goce y explotación por parte de OCESA, no se acordó la causación de pagos durante dicho periodo. Lo anterior, conforme a lo estipulado en el Parágrafo Segundo de la Cláusula Octava, que establece:

*“Parágrafo Segundo: Durante el periodo de adecuaciones no se realizará el pago de los cánones de arrendamiento ...”*

### **Hecho 23º**

Dicho lo anterior cabe preguntarse si ¿la estimación de la suma periódica como remuneración para la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y la GOBERNACION DE CUNDINAMARCA están acorde con el mercado habida cuenta la explotación de los Lotes 15 y 16?

### **Hecho 24º**

El Parágrafo Segundo de la Cláusula Octava del Contrato 78 de 2023, establece expresamente que durante el periodo de adecuaciones no se causará canon de arrendamiento y se restringe toda explotación económica, en los siguientes términos:

*“Parágrafo Segundo: Durante el periodo de adecuaciones no se realizará el pago de los cánones de arrendamiento ni se permitirá realizar ninguna explotación económica o realización de evento. En caso de realizarse algún evento, el arrendatario se obliga a pagar la totalidad del canon de arrendamiento del mes en que se realizó el evento. Por tanto, las partes acuerdan el siguiente cronograma de ejecución.”*

### **Hecho 25º**

En el documento de estudios previos que sustentaron la celebración del Contrato 78 de 2023, bajo el acápite denominado “*Análisis del Sector y Estudio de Mercado*”, los contratantes obviaron una revisión comparativa de otros esquemas de explotación económica de bienes de dominio público similares<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Modelos concesionales que hoy se vienen ejecutando en Bogotá D.C., a saber:

- El contrato APP IDRD-APP-001-2019 - Salitre Mágico,
- El contrato APP IDRD-APP-IP-001-2015 - Coliseo Cubierto El Campín, y
- El contrato APP IDRD-2772-2024 - Complejo El Campín.

### **Hecho 26º**

El análisis del sector incluido en el estudio previo del Contrato 78 de 2023 no se consultó ni se dio apertura al mercado para efectos de obtener eventuales ofertas por parte de potenciales interesados.

### **Hecho 27º**

El análisis del sector incluido en los estudios previos que sustentaron el Contrato 78 de 2023 se fundamentó exclusivamente en la manifestación de interés presentada por OCESA COLOMBIA S.A.S., cuyas afirmaciones fueron transcritas por la administración sin verificación ni contraste.

En particular, se indicó lo siguiente:

*“Dentro de la manifestación de interés argumentan que: ‘(...) en la ciudad de Bogotá existen barreras para el desarrollo de espectáculos, debido a la falta de inmuebles que tengan la capacidad de albergar espectáculos para más de 25.000 personas. Actualmente para aforos superiores a este, Bogotá sólo cuenta con el Estadio El Campín, el cual es un escenario deportivo cuyo uso para espectáculos artísticos es residual y limitado, y la plazoleta de eventos del Parque Metropolitano Simón Bolívar cuyas características no permiten la realización de shows tipo estadio. Además, se ha cuestionado por parte de la Dimayor y algunos hinchas el uso de estadios de fútbol para conciertos por el daño que podría sufrir la gramilla. En consecuencia, existe una necesidad regional de contar con un escenario de las artes escénicas para el desarrollo de shows tipo estadio, que les permita a los colombianos asistir a espectáculos de la más alta calidad’.”*

### **Hecho 28º**

Teniendo en cuenta que el contrato de arrendamiento aparente se suscribió contra prohibición legal expresa, el representante legal de la Beneficencia de Cundinamarca tiene la obligación de declarar la terminación anticipada del mismo, de conformidad con el inciso 2 del artículo 45 de la Ley 80 de 1993 que preceptúa: “el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre”.

### **Hecho 29º**

El día 19 de noviembre de 2024, la suscrita Mónica Naar radica, ante la Beneficencia de Cundinamarca, derecho de petición, solicitando que se diera por terminado el contrato de arrendamiento aparente, pero no hasta la fecha no se ha atendido lo solicitado. Por su parte Quena Ribadeneira Miño reiteró dicha solicitud el 24 de julio de 2025, sin que haya sido atendido.

**Hechos que demuestran la violación del derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos**

**respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.**

#### **Hecho 30º**

Que el Contrato 78 de 2023 estableció que los Lotes 15 y 16 se explotarían mediante la realización de eventos y espectáculos, a través de estructuras temporales de carácter modular y portátil.

#### **Hecho 31º**

Lo indicado en el hecho anterior, se advierte se expresa así en el estudio previo a su página 12, en el acápite denominado Fases del Proyecto:

*“(...) Durante la ejecución del contrato de arrendamiento, la empresa OCESA COLOMBIA S.A.S, pretende adecuar LOS PREDIOS para desarrollar espectáculos de las artes escénicas, eventos deportivos y eventos gastronómicos, entre otros tipos de eventos. El proyecto se desarrollará a través de estructuras temporales, de carácter modular o portátil, las cuales permiten realizar diferentes tipos de eventos. Estas estructuras se instalarán de manera temporal según la configuración del tipo de evento que se requiera, respetando el carácter contemplativo propio de LOS PREDIOS, como parte de la estructura ecológica principal y de las áreas complementarias para las conservaciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.”*

#### **Hecho 32º**

Asimismo, en el documento proveniente de OCESA denominado “Oferta para la celebración de un contrato de arrendamiento en los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias 50C-1447869 y 50C-1447870”, se indicó:

*“(...) OCESA pretende desarrollar un espacio cultural temporal que contará con una estructura modular para el desarrollo de espectáculos públicos.”*

#### **Hecho 33º**

Las construcciones que se están desarrollando y que se han identificado en los Lotes 15 y 16 bajo la explotación de OCESA, requieren el trámite correspondiente de licencias de construcción para las obras actualmente en ejecución. Esto debe realizarse de acuerdo con lo establecido por el Decreto 1077 de 2015, que regula el proceso de licenciamiento urbanístico en Colombia, y conforme a la Norma Sismo Resistente NSR-10, la cual define los requisitos técnicos mínimos para el diseño y construcción de edificaciones seguras ante cargas permanentes, transitorias y amenazas sísmicas.

#### **Hecho 34º**

En línea con el hecho precedente, profesionales de gestión policiva adscritos a la Alcaldía local de Teusaquillo mediante Informe Técnico IT-164-2024, señalaron:

*“Como conclusión la intervenciones realizadas en el Parque requieren de LICENCIA URBANÍSTICA POR LA INTERVENCIO (SIC) EN ENDURECIMIENTO DE GRANDES*

*ÁREAS, REMPLAZANDO LA CAPA VERDE CON RECEBO Y PAVIMENTO FLEXIBLE, PARA ELLO SE INTERVINO Y SE REQUIRIÓ RETIRAR LA CAPA VEGETAL, EXCAVAR Y RETIRAR LA TIERRA NEGRA PARA REMPLAZARLA POR PIEDRA RAJÓN COMO SUB-BASE Y BASE EN RECEBO COMPACTADO, EL TERMINADO PAVIMENTO FLEXIBLE Y EL CERRAMIENTO DEL PREDIO, OBRAS QUE CONSTITUYEN INTERVENCIÓN Y MODIFICACIÓN URBANÍSTICA, LA CUALES REQUIEREN LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN”.*

Nótese que la Alcaldía Local de Teusaquillo, en el informe citado, emplea la expresión “endurecimiento de grandes áreas”, lo cual es incompatible con las actividades permitidas en lotes 15 y 16, de conformidad con el 123 del Decreto 555 de 2021 en concordancia con lo previsto en el literal g del artículo 43 del mismo.

#### **Hecho 35º**

Además, a pesar de que la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá, mediante Resolución No. 11001-4-24-0530 del 2 de julio de 2024, negó el otorgamiento de licencia urbanística de cerramiento, las entidades accionadas realizaron cerramientos en los lotes 15 y 16.

#### **Hecho 36º**

Por su parte, la Sociedad Colombiana de Ingenieros, centro consultivo del Gobierno para la resolución de las cuestiones relacionadas con las mejoras materiales del país en su parte técnica (artículo 1 de la Ley 46 de 1904), mediante comunicado No. PRSCI-25-0795 del 14 de julio de 2025, dirigido al Alcalde Mayor de Bogotá, expresó su preocupación por “*la escasa información técnica disponible al público*” y añadió que “*el proyecto ha sido presentado como una estructura temporal, por lo que no habría requerido una licencia formal de construcción ni la aprobación correspondiente bajo el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10). Sin embargo, debido a su escala, al alto nivel de ocupación previsto y a su posible permanencia en el tiempo, resulta fundamental verificar si los procesos de diseño, revisión y supervisión técnica cumplen efectivamente con lo establecido en la Ley 400 de 1997 y en la normativa nacional vigente*”.

#### **Hecho 37º**

Paralelamente a las violaciones las Reglamento Técnico de Construcción Sismo Resistente (NSR-10), OCESA violó normas urbanísticas del Decreto 555 de 2021, la Ley 31 de 1979, el Decreto 2289 de 1982 y otras disposiciones que regulan los usos de los predios que conforman el Proyecto Parque Metropolitano Simón Bolívar.

#### **Hecho 38º**

Mediante Decreto Distrital 1656 de julio 30 de 1982 se adoptó el Plan Maestro del Parque Simón Bolívar y fijó normas para su desarrollo. Dicha a norma ha sido objeto de sucesivas modificaciones, pero aún se mantiene vigente.

### **Hecho 39º**

Mediante Decreto Distrital 300 de 2003 se modificó el Plan Maestro del Parque Metropolitano Simón Bolívar y se dispuso que los lotes 15 y 16 estaría reservados para “Hotel: Situado en el extremo sur, en un terreno de aproximadamente 6 hectáreas. Teatro Metropolitano: Comprende un conjunto de teatros con sus respectivos servicios, situado en un predio adyacente a la calle 53 y a la avenida Guernica. Centro Internacional de Comunicaciones y Centro internacional de Asambleas. Cinco Centros de Promoción de Productos Nacionales. La Sede Episcopal, una Iglesia Parroquial para el sector y una zona de estacionamientos situadas sobre la avenida Guernica y en la zona noroccidental del conjunto”.

En el Decreto 300 de 2003, adicionalmente, se indicó que, en las áreas reservadas para el Centro Bolivariano, “se permiten usos temporales previa autorización por parte de la Administración Distrital” (numeral 14 del artículo 3 del Decreto 300 de 2003).

### **Hecho 40º**

Las últimas modificaciones introducidas al Plan Maestro del Parque Simón Bolívar se encuentran vigentes, de conformidad con el artículo 602 del Decreto Distrital 555 de 2021 (POT) que reza: “Los Planes Directores y Planes Maestros para los parques metropolitanos, urbanos y zonales que hayan sido adoptados antes de la fecha de entrada en vigencia del presente Plan mantendrán su vigencia”.

### **Hecho 41º**

En razón de que la ejecución del Plan Maestro Parque Simón Bolívar constituye una finalidad de orden legal (artículo 5 de la Ley 31 de 1979), el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2289 de 1982, integró el Comité director Parque Simón Bolívar como instancia de decisión encargada de velar por la correcta ejecución del proyecto Parque Simón Bolívar. Adicionalmente, el Decreto 555 de 2021 “Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”, se deben respetar las determinantes ambientales, frente a usos e índices de diseño de los elementos del Sistema de Espacio Público peatonal y para el Encuentro, en aplicación de los Artículos 90, 9, 123 y 126 Ibídem que constituyen normas de superior jerarquía frente a los hoy ya desuetos usos permitidos para ese sector incluido en el Plan Maestro del Parque Simón Bolívar, sin que ello afecte, con toda obviedad, la competencia del Comité Director, como ente rector, guardián y garante de hacer cumplir el propio POT (Determinantes ambientales) en todos los componentes del Plan Maestro, esto por expreso mandato de los Artículos 602 y 603 del Plan de Ordenamiento territorial de la ciudad.

### **Hecho 42º**

Dentro de las funciones asignadas al Comité Director Parque Simón Bolívar se estableció que: “*las construcciones e instalaciones existentes en el área del proyecto no podrán ser modificadas, ni adicionadas, ni restauradas, sin la autorización del Comité a que se refiere el artículo anterior, el cual deberá también autorizar toda nueva obra de urbanización, paisajismo, arquitectura y ornamentación*”.

### **Hecho 43º**

A pesar de las exigencias normativas previamente indicadas, las intervenciones realizadas en los lotes No. 15 y 16 (Centro Bolivariano) no fueron autorizadas por el Comité Director del Parque Simón Bolívar, ni tampoco cuenta con la autorización previa de la Administración distrital de que trata el numeral 14 del artículo 3 del Decreto 300 de 2003.

Es decir, las graderías modulares y las zonas de aparcamiento de vehículos automotores desarrolladas por OCESA no cuenta con permiso de la Administración Distrital, ni del Comité Director del Parque Simón Bolívar.

### **Hecho 44º**

A pesar de las exigencias normativas previamente indicadas, las intervenciones realizadas en los lotes No. 15 y 16 (Centro Bolivariano) no fueron autorizadas por el Comité Director del Parque Simón Bolívar, ni tampoco cuenta con la autorización previa de la Administración distrital de que trata el numeral 14 del artículo 3 del Decreto 300 de 2003.

Es decir, las graderías modulares y las zonas de aparcamiento de vehículos automotores desarrolladas por OCESA no cuenta con permiso de la Administración Distrital, ni del Comité Director del Parque Simón Bolívar.

### **Hecho 45º**

Que los hechos expuestos evidencian la vulneración y agravio sobre los derechos e intereses colectivos a la Moralidad Administrativa, la Libre Competencia Económica y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Derechos que se articulan y complementan en plena conexidad con los derechos colectivos de la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente - Literales g) e i) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

## **4              Pretensiones**

### **Pretensiones Principales**

#### **Pretensión 1°**

Que se declare que los Accionados vulneraron los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa, la Libre Competencia Económica y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Lo anterior, en articulación y complemento con los derechos colectivos de la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente - Literales g) e i) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

#### **Pretensión 2°**

Como resultado de la declaratoria de vulneración de derechos colectivos, se protejan los derechos violados, ordenando a las partes involucradas dar por terminado el Contrato de Arrendamiento sin número suscrito el 28 de noviembre de 2023 entre la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y la SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, en calidad de arrendadores, y OCESA Colombia S.A.S., en calidad de arrendatario.

#### **Pretensión 3°**

Que se decrete la medida cautelar de suspensión del Contrato 78 de 2023 conforme los argumentos que adelante se expondrán, con el fin de impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos. Asimismo, las demás medidas solicitadas y motivadas en escrito adjunto.

#### **Pretensión 4°**

Que se vincule a la Alcaldía de Bogotá D.C. su Secretaría de Gobierno, Secretaría de Salud y demás entidades adscritas y/o vinculadas competentes, con o sin personería jurídica, incluyendo pero sin limitarse al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, al Comité Director del Plan Maestro del Parque Simón Bolívar, la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial Bomberos Bogotá D.C., a la Alcaldía de Teusaquillo y la Inspección 13 C Distrito de Policía. Asimismo, a la Personería de Bogotá D.C., a la Contraloría Distrital de Bogotá D.C., a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia de Industria y Comercio.

Lo anterior, para que conozcan del asunto puesto en conocimiento al Juez de la Acción Popular y, dentro del marco de sus competencias se pronuncien y actúen en pro de la defensa de los derechos colectivos que están siendo vulnerados por los Accionados.

#### **Pretensiones Subsidiarias**

##### **Pretensión 1°**

Que se ordene a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y a la SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA que adopten medidas de corrección en la gestión contractual de los inmuebles dados en arriendo, ciñéndose a las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (“EGCAP”).

Para lo cual habrán de adoptar los procesos competitivos establecidos en el EGCAP y/o la Ley 1508 de 2012.

## 5 Derechos e Intereses Colectivos Vulnerados y Amenazados

La presente AP se ejerce para hacer cesar la vulneración y agravio sobre los derechos e intereses colectivos a la Moralidad Administrativa, la Libre Competencia Económica y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Lo anterior, en articulación y complemento con los derechos colectivos de la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente - Literales g) e i) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. A continuación se desarrollan a detalle así:

### 5.1 Violación al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa

El derecho colectivo a la Moralidad Administrativa se encuentra consagrado en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

#### 5.1.1 De vulneración al derecho colectivo de la Moralidad Administrativa

La vulneración del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa por parte de los Accionados se materializó al conferirle la apariencia de contrato de arrendamiento a lo que en realidad correspondía a un contrato de concesión, lo que les permitió emplear la modalidad de contratación directa y eludir un procedimiento de licitación pública o de los contemplados en la Ley 1508 de 2012.<sup>7</sup>

Más allá de la denominación formal que las partes le hayan dado a un contrato, la naturaleza de éste emerge de la finalidad o función económica que aquellas hayan tenido al momento de su celebración.

Así lo ha definido el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos, v.gr. en la sentencia con Rad. 14.390 de 2010, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, se señaló que la naturaleza jurídica del contrato celebrado trasciende la denominación que le asignan las partes, así:

*“Más allá de la denominación que las partes le dieron al contrato, la cual deviene intrascendente cuando no se corresponde con las previsiones incluidas en el clausulado del mismo, lo que interesa a efectos de identificar el tipo contractual celebrado y, consecuencialmente, el régimen jurídico que debe serle aplicado, es la presencia de los elementos que determinan la función económico-social del negocio o, en los términos utilizados por el artículo 1501 del Código Civil, de los elementos sin los cuales el negocio no produce efecto alguno o degenera en otro diferente”.*

---

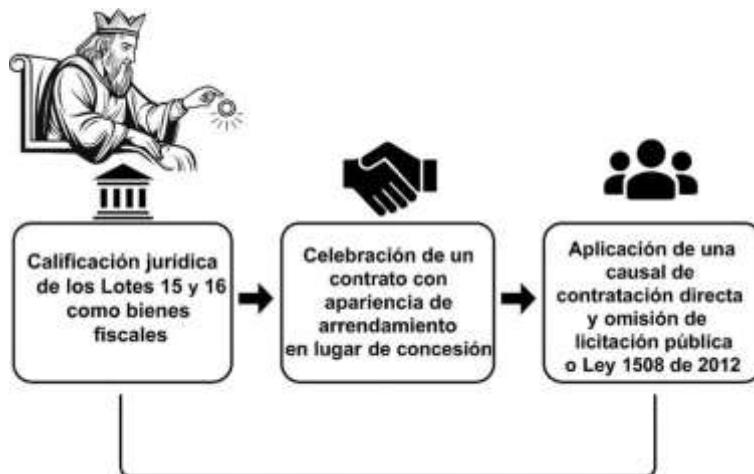
<sup>7</sup> Ley 1508 de 2012, artículo Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Pùblico Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

En el mismo sentido, la Sentencia con Rad. 26.939 de 2014, M.P. Hernán Andrade Rincón, se indicó:

*"Ahora bien, más allá de la denominación que las partes le dieron al contrato, la cual deviene intrascendente cuando no se corresponde con las previsiones incluidas en el clausulado del mismo, lo que interesa a efectos de identificar el tipo contractual celebrado es la presencia de los elementos sin los cuales el negocio no produce efecto alguno o degenera en otro diferente y para la Sala los elementos del contrato celebrado entre el municipio de Ubaté y la sociedad Productora de Carnes Ubaté Ltda., son los propios de un contrato de concesión."*

**El camino legal seguido por los Accionados para llevar a cabo la vulneración al derecho colectivo a la Moralidad Administrativa consistió en calificar jurídicamente los Lotes 15 y 16 como bienes fiscales y, sobre esa base, invocar la causal de contratación directa prevista en el EGCP.<sup>8</sup>**

De este modo, bajo una lógica de toque del Rey Midas, al calificar jurídicamente los Lotes 15 y 16 como bienes fiscales (paso 1), se procedió a otorgar al contrato celebrado la apariencia de arrendamiento en lugar de concesión (paso 2), permitiendo así la aplicación de una causal de contratación directa y la consecuente omisión de la licitación pública o de los procedimientos establecidos en la Ley 1508 de 2012 (paso 3).



Para finalizar este acápite hay que indicar que los Accionados contratantes, es decir, la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA<sup>9</sup> y la SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA<sup>10</sup> son entidades públicas de conformidad con lo dispuesto en el Art. 2 de la Ley 80 de 1993.

<sup>8</sup> Art. 2, Num.4, Literal i) de la Ley 1150 de 2007, en consonancia con lo dispuesto en el Art. 2.2.1.2.1.4.11. del Decreto 1082 de 2015.

<sup>9</sup> De conformidad con el Art. 1 del Decreto 430 de 2020: "la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA es un establecimiento público del sector descentralizado del orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social."

<sup>10</sup> De conformidad con lo dispuesto en los Arts. 286 y 298 de la Constitución Política de Colombia, la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA es un ente territorial.

Ambas entidades se rigen por el EGCAP y la observancia del procedimiento de selección (licitación en este caso) era obligatorio.<sup>11</sup>

### **5.1.2      Explicación a detalle de cómo se dio la apariencia de contrato de arrendamiento a un contrato de concesión solo con la calificación de bien fiscal a los Lotes 15 y 16**

La discusión acerca de si los Lotes 15 y 16 constituyen bienes de uso público o bienes fiscales no será objeto de análisis jurídico en la presente AP. El enfoque de la vulneración al derecho colectivo a la Moralidad Administrativa se centra en que, independientemente de la naturaleza jurídica de los referidos lotes (bienes de uso público o fiscales), tanto las cláusulas contractuales como la función económica del contrato celebrado corresponden a una concesión y no a un arrendamiento.

Dicho lo anterior, se partirá (sin que signifique aceptación de que los Lotes 15 y 16 escapan a la naturaleza jurídica de bienes de uso público) del supuesto de que los Lotes 15 y 16 son bienes fiscales.

Así, incluso dentro de esta hipótesis de que los Lotes 15 y 16 constituyen bienes fiscales, tal circunstancia no habilita automáticamente la procedencia jurídica de contratación directa bajo la modalidad de contrato de arrendamiento.

En la sentencia con Rad.14.390 de 2010, el Consejo de Estado determinó que, independientemente de que un bien de dominio público sea de naturaleza fiscal, las estipulaciones y el contenido contractual son los que definen la naturaleza del contrato. Por ello, aunque se titule un contrato como arrendamiento, si el contenido incluye y se corresponde con los elementos esenciales de un contrato de naturaleza concesional, prevalecerá esta tipología. Así lo precisó el alto tribunal:

*“Así las cosas, no hay duda de que el negocio jurídico que celebraron el Municipio de Ubaté y la sociedad Productora de Carnes Ubaté Ltda. reúne todos los elementos de un contrato de concesión de bien público de dominio fiscal, toda vez que el matadero municipal se encuentra en cabeza del municipio de Ubaté – entidad concedente-, el cual ejerce la inspección y vigilancia respecto de las obras y actividades asumidas por el concesionario, mismas que tras la expiración del plazo contractual se habrían de revertir al Municipio, a lo que se agrega que la remuneración para el concesionario provendría de los recursos por él obtenidos como consecuencia de la explotación del matadero municipal.”*

En efecto, esta sentencia constituye un precedente relevante que respalda nuestro argumento en cuanto a que la apariencia dada al contrato de arrendamiento suscrito

---

<sup>11</sup> El Art.24 del Decreto 430 de 2020 establece el Régimen Contractual de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA así: “Los contratos que celebre la entidad se sujetarán a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y demás normas que las modifiquen, adicionen o reglamenten sin perjuicio del control de tutela que ejerce el Departamento de Cundinamarca.”

De otra parte, la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA a ser un ente territorial de creación constitucional, se rige por las normas del EGCAP.

entre los Accionados no altera la verdadera naturaleza concesional de dicho acuerdo de voluntades y su finalidad indiscutible de explotar un bien de dominio público a cuenta y riesgo del concesionario (OCESA) y con todos los elementos esenciales de esta tipología de contrato estatal.

A continuación siguiendo similar metodología a la empleada por el juez que desató ese litigio mencionado, determinaremos que, tal y como ocurrió en dicho caso, estamos ante un contrato de concesión velado. Que tiene apariencia de arrendamiento por la denominación que las partes le otorgaron, pero que en realidad y sin lugar a duda alguna, es un negocio concesional.

#### **5.1.3 Incompatibilidad del contenido del Contrato 78 de 2023 con los elementos esenciales del arrendamiento**

Señala el Consejo de Estado<sup>12</sup> al analizar la evolución del contrato de arrendamiento que:

*"(...) el artículo 1973 del Código Civil dispone que el arrendamiento consiste en la obligación, de una parte, de conceder el goce de una cosa, o de ejecutar una obra o un servicio y, de la otra, de pagar, por este goce, obra o servicio, un precio determinado. Aquí vale precisar que el arrendamiento de servicios o de obra ha adoptado, con el tiempo, unas modalidades propias e independientes de la tipología del arrendamiento, tales como el contrato de trabajo, el contrato de suministro (artículo 968 del Código de Comercio), el de prestación de servicios (numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993) y el contrato de obra mismo (numeral 1 del artículo 32 citado). En esa medida, esta tipología corresponde, de manera más reciente y de forma más estricta, a la entrega del goce de una cosa o bien. (Énfasis agregado).*

Asimismo, en dicho fallo se indicaron los elementos del contrato de arrendamiento, así:

*"(...) Bajo ese entendimiento, esta Corporación ha señalado que los elementos esenciales del contrato de arrendamiento son: (i) el otorgamiento del goce o uso exclusivo de un bien, (ii) el precio que se paga por ellos y (iii) el consentimiento de las partes." (Énfasis agregado).*

En este contexto, corresponde examinar los elementos esenciales propios de un contrato de arrendamiento y confrontarlos con las estipulaciones presentes en el Contrato 78 de 2023 suscrito por los Accionados. El propósito es identificar si dichos elementos están contenidos en el contrato mencionado y si la forma en que han sido pactados se ajusta a su naturaleza jurídica.

#### **Sobre el otorgamiento del goce o uso exclusivo de un bien (Lotes 15 y 16)**

El Contrato 78 de 2023 estipuló el uso y goce de los Lotes 15 y 16 bajo condiciones que se escapan a las propias de un contrato de arrendamiento, tales como:

- Se autoriza al contratista para realizar intervenciones físicas a su cuenta (denominado en el Contrato 78 de 2023: Régimen de Mejoras) que pueden ser

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 2024, exp. 61.252.

concebidas como inversiones por parte de OCESA, lo cual es típico de un modelo concesional y cuyo valor se remunera vía retorno de la inversión para luego ser propiedad de la entidad estatal vía cláusula de reversión.

Pues bien, así lo dispone la cláusula Décima Sexta:

*"DÉCIMA SEXTA: RÉGIMEN DE MEJORAS Y ADECUACIONES. Las mejoras y adecuaciones requeridas son aquellas obras civiles arquitectónicas, eléctricas, hidráulicas, sistema contra incendio, dotación, señalización, sistemas de seguridad, redes telefónicas y demás necesarias y obligatorias que requiera de los bienes inmuebles para garantizar las condiciones de habitabilidad y el adecuado uso según su destinación. Las partes convienen que en este contrato EL ARRENDATARIO queda de una vez facultado y autorizado para realizar las mejoras y adecuaciones que se requieran, ajustadas al proyecto y planos de futuros de adecuaciones que se requiera realizar en de los bienes inmuebles, según las exigencias del servicio y las actividades autorizadas a desarrollar en él y que en todo caso, forman y entrarán a formar parte integral del presente contrato, con el objetivo de que los inmuebles quede debidamente adecuado para la realización de las actividades acordes con su destinación. Estas adecuaciones serán ejecutadas por EL ARRENDATARIO a su cuenta y riesgo mientras dure la ejecución del contrato, quien deberá sin excepción, deberá cumplir con las normas urbanísticas y de uso de suelos y realizar bajo su costa los trámites que sean necesarios ante la curaduría, en caso de requerirse licencia. Sin el cumplimiento de las anteriores exigencias no podrá realizarse por parte de EL ARRENDATARIO ningún tipo de mejora y adaptación de los bienes inmuebles. En todo caso, las partes entienden y así lo manifiestan, que las mejoras en general sólo reportan utilidad, beneficio y comodidad a EL ARRENDATARIO y no son necesarias ni útiles para LOS ARRENDADORES, por lo tanto, no habrá lugar a indemnización o compensación alguna por este concepto por parte de LOS ARRENDADORES ante la restitución de los bienes inmuebles, salvo que exista pacto expreso entre las partes para aquello mediante otrosí al contrato y aprobación de las reformas por parte de EL ARRENDADOR.*

(...)

*PARÁGRAFO SEGUNDO: MEJORAS FIJAS. Son aquellas que no pueden ser retiradas porque se afectaría la infraestructura interna que permite de los bienes inmuebles según su destinación o conllevaría el deterioro en las condiciones de habitabilidad de los bienes inmuebles objeto del contrato de arrendamiento o se afectaría la estructura técnica existente, por lo tanto, a la terminación del contrato por cualquier circunstancia, pasarán a acrecer de los bienes inmuebles quedando de propiedad de LOS ARRENDADORES sin que haya lugar a indemnización alguna."*

- Se permite el subarriendo a terceros para actividades comerciales:

*DÉCIMA CUARTA: SUBARRIENDO. SUBARRIENDO DE LOS INMUEBLES: El ARRENDATARIO podrá subarrendar de los bienes inmuebles a terceros interesados en desarrollar espectáculos de las artes escénicas, eventos deportivos y eventos gastronómicos entre otros tipos de eventos u actividades conexas que sean compatibles con el uso del suelo, como venta de alimentos, parqueaderos u otros. (Cláusula Décima del Contrato 78 de 2023)*

A pesar de esta posibilidad de explotación comercial de los Lotes 15 y 16 pactada vía subarriendos, se establece que el marco del Contrato 78 de 2023 es de derecho civil.

*“DÉCIMA: RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CONTRATO. Las partes manifiestan que el régimen aplicable a este acto o contrato corresponde al descrito en el Código Civil para los contratos de arrendamiento, a lo dispuesto ley 1150 del 2007 sus decretos reglamentarios, o la normatividad vigente y manifiestan que este tipo de contratos no se consideran ni se pueden considerar actos mercantiles o de comercio, razón por la cual no será aplicable el régimen jurídico contenido en el Código de Comercio en parte alguna.”*

En consecuencia, cabe preguntarse si no resulta pertinente aplicar el principio lógico de no contradicción, según el cual algo no puede ser y no ser al mismo tiempo. ¿De qué manera es posible que el Contrato 78 de 2023 sea considerado de naturaleza civil, mientras que sus derivados bajo la modalidad de subarriendo puedan adquirir carácter comercial?

¿No sería más claro afirmar, como emerge meridianamente, aplicando el principio lógico de la razón suficiente, que el Contrato 78 de 2023 implica realmente una explotación del bien por OCESA y constituye un negocio concesional?

### Sobre el precio

Aunque se pacta un denominado canon mensual de \$361.285.578 Pesos M/CTE, las condiciones pactadas desnaturalizan su carácter como contraprestación directa por el goce del bien:

Especialmente llama la atención que el canon no se causa durante el periodo inicial, tiempo durante el cual OCESA puede ejecutar obras sin pagar remuneración alguna a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y a la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA:

*“Durante el periodo de adecuaciones no se realizará el pago de los cánones de arrendamiento (...)”* (Cláusula Octava, Parágrafo Segundo).

¿Acaso esta estipulación es normal en contratos de arrendamiento de carácter civil y comercial? ¿En un contrato de arrendamiento típico civil y comercial no es deber del arrendatario pagar el canon de arrendamiento usufructúe o no el bien?

Lo cierto es que esta estipulación, escapa a la forma típica de pago de un canon de arrendamiento y se centra en un modelo concesional, ya que la retribución al Estado inicia con la explotación de los Lotes 15 y 16 por parte de OCESA.

### Incompatibilidad del contenido del Contrato 78 de 2023 con los elementos esenciales del arrendamiento

Elemento esencial del arrendamiento	¿Se cumple?	¿Por qué no se cumple?
Uso o goce exclusivo del bien	X	Se autoriza al contratista para realizar inversiones, ejecutar adecuaciones no removibles y subarrendar para explotación económica. Esto excede la

		previsión típica de goce simple del arrendatario.
Precio por el uso y goce (canon)	X	<p>El canon no se causa durante el periodo de adecuaciones.</p> <p>No se remunera por el goce de los Lotes 15 y 16 sino solo con la posterior explotación del bien.</p> <p>Se rompe la equivalencia objetiva entre el uso (explotación de los Lotes 15 y 16) y el precio.</p>
Consentimiento	X	Aunque el contrato se titula como arrendamiento, el contenido y finalidad revelan un negocio de explotación económica exclusiva del bien, con riesgos y beneficios para el contratista: típico de un modelo concesional.

#### 5.1.4 Análisis de similitud estructural entre el Contrato 78 de 2023 y un modelo concesional

El Consejo de Estado ha expuesto el concepto de contrato de concesión en diversos pronunciamientos. Para este análisis, se cita lo expresado en la Sentencia con Radicación 61.252 de 2024, así:

*“Esta Corporación ha precisado que el contrato de concesión es aquel cuyo objeto es otorgar al concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”*

La definición anterior es extraída de la definición del contrato de concesión consagrado en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Asimismo, continúa el fallador expresando los elementos esenciales de un contrato de concesión, expresando:

*“De otro lado, frente a los elementos de la concesión se han identificado los siguientes: (i) su celebración por parte de una entidad estatal, que actúa con carácter de concedente y por una persona natural o jurídica que toma el nombre de concesionario. (ii) El concesionario asume la gestión y riesgo del servicio público, obra o bien que corresponde al Estado, de tal forma que lo sustituye en el cumplimiento de dicha carga. (iii) La entidad estatal mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario. (iv) El concesionario recibe una remuneración o contraprestación, la cual se pacta, de diversas maneras (tasas,*

*(tarifas, derechos, participación en la explotación del bien, entre otros). Finalmente, (v) los bienes construidos o adecuados durante la concesión deben revertirse al Estado, aunque ello no se pacte expresamente en el contrato.”*

Pues bien el texto legal no hace distinción entre bienes fiscales o de uso público para efectos de que se pueda suscribir un contrato de concesión sobre bienes del Estado. En consecuencia, debe aplicarse el principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete.

En efecto, resulta evidente que es plenamente viable celebrar contratos de concesión respecto de bienes fiscales, puesto que, conforme a lo señalado, serán los elementos esenciales que integran el contenido del negocio jurídico sobre bienes de dominio público los que definirán la tipología contractual, más que la denominación que las partes le otorguen.<sup>13</sup>

Así lo indicó el Consejo de Estado en sentencia con radicación 26.939 de 2014, cuando explicó los distintos objetos sobre los cuales puede versar un contrato de concesión:

*“(…) Respecto del objeto sobre el cual puede versar el contrato de concesión, se ha dicho que puede encontrarse referido a la prestación de un servicio público, a la construcción de una obra pública o a la explotación de un bien estatal.”*

*En tratándose de la concesión de un servicio público, la misma tiene lugar cuando se otorga al concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público.*

*En cuanto a la denominada concesión de obra pública se refiere, aquella se configura cuando el contratista tiene a su cargo la construcción, explotación y conservación, total o parcial, de una obra o bien destinado al servicio o al uso público y, por último, la concesión de bien público tiene por objeto la explotación o conservación, total o parcial, de una obra o bien de dominio público ya sea fiscal o de uso público.*

*No obstante lo anterior, esta Corporación ha sostenido que el contrato de concesión no necesariamente debe circunscribirse, en su objeto, a las tres modalidades enunciadas,*

---

<sup>13</sup> Al respecto de la naturaleza de los bienes de dominio público se trae a colación lo señalado por el Consejo de Estado en el expediente 50001-23-31-000-2005-00213-01 de 2009 (AP): “*De los artículos 63, 72, 82, 102 y 332 de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están afectados al uso común. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil se llaman Bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público. Los bienes patrimoniales o fiscales, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y de manera general están destinados a la prestación de las funciones públicas o de servicios públicos, su dominio corresponde al Estado, “pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes”, es decir el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Por su parte, los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.”*

*en tanto que “el contrato de concesión no sólo se celebra para las prestación de servicios públicos sino también para la explotación de bienes o actividades que constitucional o legalmente se hayan asignado al Estado o cualquiera de las entidades públicas, porque al fin y al cabo cualquiera que sea su naturaleza, siempre tendrá una finalidad de servicio público.”*

En el fallo citado (sentencia con radicación 26.939 de 2014), el Consejo de Estado concluyó que un contrato celebrado entre el municipio de Ubaté y un particular para la explotación de un bien fiscal, al cual titularon como contrato de arrendamiento, correspondía en realidad a un negocio concesional debido al contenido y las cláusulas pactadas.

En este contexto, corresponde identificar los elementos esenciales del contrato de concesión dentro del contenido del Contrato 78 de 2023, de la siguiente manera:

**Al concesionario se le otorga el derecho a la explotación del bien fiscal**

La explotación exclusiva de los Lotes 15 y 16 se advierte desde el objeto contractual mismo pactado en la Cláusula Primera:

**“LOS ARRENDADORES ENTREGAN A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO Y EL ARRENDATARIO RECIBE AL MISMO TÍTULO, DOS INMUEBLES (...)”**

Asimismo, en la Cláusula Segunda se indica que:

**“CLAUSULA SEGUNDA: DESTINACIÓN LOS INMUEBLES OBJETO DE ENTREGA. - EL ARRENDATARIO, podrá hacer uso y goce de los inmuebles objeto del presente contrato, de acuerdo a las actividades descritas en los estudios previos y de conformidad con los usos del suelo aprobados por las autoridades Distritales.”**

Así, en el estudio previo a página 11 y subsiguientes se indican las *Actividades a desarrollar en el inmueble* así:

*“(...) Durante la ejecución del contrato de arrendamiento, la empresa OCESA COLOMBIA S.A.S, pretende adecuar LOS PREDIOS para desarrollar espectáculos de las artes escénicas, eventos deportivos y eventos gastronómicos, entre otros tipos de eventos. El proyecto se desarrollará a través de estructuras temporales, de carácter modular o portátil, las cuales permiten realizar diferentes tipos de eventos. Estas estructuras se instalarán de manera temporal según la configuración del tipo de evento que se requiera, respetando el carácter contemplativo propio de LOS PREDIOS, como parte de la estructura ecológica principal y de las áreas complementarias para las conservaciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. El escenario tendrá 4 configuraciones principales, sin perjuicio de que se puedan realizar otras, respetando el uso del suelo establecido y la actividad a desarrollar, dentro de las actividades a desarrollar se encuentran las siguientes:*

1. CONFIGURACIÓN CIRCO
2. CONFIGURACIÓN FESTIVAL
3. CONFIGURACIÓN EVENTO FORO
4. CONFIGURACIÓN EVENTO EN PARQUE

1. **CONFIGURACIÓN CIRCO:** *Estará conformada por:*
  - a) *Carpas de gran formato (Tipo Circo, Pabellón, entre otras)*
  - b) *Carpas para el personal del evento*
  - c) *Baños y las taquillas portátiles*
  - d) *Señalización y vallas móviles*
  - e) *Espacios para activaciones comerciales*
  - f) *Containers para camerinos y oficinas*
  - g) *Otras estructuras temporales*
2. **CONFIGURACIÓN FESTIVAL:** *El inmueble será utilizado para la realización festivales gastronómicos, de moda, musicales, deportivos entre otros. Esta configuración está conformada por:*
  - a) *Tarimas portátiles*
  - b) *Carpas de restaurantes y food trucks*
  - c) *Juegos para niños (espectáculos familiares)*
  - d) *Carpas para el personal del evento*
  - e) *Baños y las taquillas portátiles*
  - f) *Señalización y vallas móviles*
  - g) *Espacios para activaciones de marcas*
  - h) *Containers para camerinos y oficinas*
  - i) *Otras estructuras temporales*
3. **CONFIGURACIÓN EVENTO FORO:** *El inmueble será utilizado para la realización de eventos musicales, deportivos, gamers, religiosos, y académicos, entre otros, y estará conformado por:*
  - a) *Gradería en armazón portante modular temporal tipo andamio*
  - b) *Tarimas portátiles*
  - c) *Carpas y casetas de restaurantes y food trucks*
  - d) *Containers para camerinos y oficinas*
  - e) *Baños y las taquillas portátiles*
  - f) *Señalización y vallas móviles*
  - g) *Espacios para activaciones de marcas*
  - h) *Otras estructuras temporales*
4. **CONFIGURACIÓN EVENTO PARQUE:** *El inmueble será utilizado para la realización de eventos musicales, deportivos, religiosos, y académicos, entre otros, estará conformado por:*
  - a) *Tarimas portátiles*
  - b) *Carpas y casetas de restaurantes y food trucks*

- c) *Containers para camerinos y oficinas*
- d) *Baños y las taquillas portátiles*
- e) *Señalización y vallas móviles*
- f) *Espacios para activaciones de marcas*
- g) *Otras estructuras temporales (...)"*

Asimismo, en el documento denominado *Oferta para la celebración de un contrato de arrendamiento en los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias 50C-1447869 y 50C-1447870*, se indicó en el numeral 5:

*"Subarriendo y/o concesiones de espacio: El ARRENDATARIO podrá subarrendar el Inmueble a terceros interesados en desarrollar espectáculos de las artes escénicas, eventos deportivos y eventos gastronómicos entre otros tipos de eventos. Los subarrendatarios son terceros, que no hacen parte del contrato, por lo que el ARRENDATARIO deberá pagar el CANON DE ARRENDAMIENTO incluyendo los metros cuadrados ocupados por los subarrendatarios, con independencia del pago que reciba el arrendatario. El ARRENDATARIO será responsable por los daños que sufran los Inmuebles ocasionado por los subarrendatarios salvo el normal deterioro del inmueble."*

#### **La explotación del bien fiscal se realiza por el contratista por su propia cuenta y riesgo y en tal medida realiza las inversiones<sup>14</sup>**

El documento denominado *Oferta para la celebración de un contrato de arrendamiento en los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias 50C-1447869 y 50C-1447870*, se indicó:

*"(...) OCESA se compromete que por su cuenta y costo realizará los estudios y diseños, tramitará los permisos, licencias y/o autorizaciones pertinentes que se requieran para efectuar las adecuaciones necesarias en los Inmuebles para que estos sean explotables económicamente dentro del marco legal y uso de suelo, asumiendo también los costos y riesgos del trámite de licencias, permisos y autorizaciones para cada evento."*

De la misma manera, en el Contrato 78 de 2023 en la Cláusula Décima Primera, denominada Obligaciones específicas del Arrendatario, se estipuló como obligaciones de OCESA:

*"(...) 5) Asumir el valor total de las mejoras y adecuaciones necesarias, para permitir su funcionamiento.*

---

<sup>14</sup> En la citada sentencia con radicación 26.939 de 2014 el Consejo de Estado preciso frente a este elemento: "(...) De la sola lectura de los apartes transcritos del clausulado del contrato, surge con meridiana claridad que la sociedad contratista asumió la obligación de llevar a cabo y conseguir la financiación para la adecuación, complementación y explotación del matadero municipal por su propia cuenta y riesgo, lo cual se desprende del compromiso que adquirió consistente en realizar las respectivas inversiones en el matadero con dineros propios, así como de la obligación que asumió relativa a la administración, operación y mantenimiento de las instalaciones y equipos objeto del contrato por su propia cuenta y riesgo. Así pues, comoquiera que el riesgo de conseguir financiación para adecuar y complementar el matadero y, en consecuencia, para ejecutar el objeto del contrato y los riesgos derivados de la explotación del matadero municipal se asignaron al Contratista, es dable concluir que en el presente asunto se configuró el primer elemento esencial del contrato de concesión, al que con anterioridad se ha hecho referencia en esta providencia."

6) *Renunciar expresamente a las mejoras y adecuaciones realizadas, las cuales, pasarán a ser de propiedad de los Arrendadores de acuerdo con el régimen de mejoras que se establece más adelante. (...)*

17) *Ejecutar las adecuaciones requeridas en el plazo indicado en el cronograma establecido por las partes y descrito en el presente contrato. (...)"*

### **Sobre la reversión<sup>15</sup> de los bienes destinados al objeto de la concesión**

El artículo 19 de la Ley 80 de 1993 define la reversión así:

*"De la Reversión. En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna."*

En el Contrato 78 de 2023, conforme a su estilo particular de redacción dar apariencia a la realidad material de las cláusulas, no se identificó expresamente ninguna cláusula bajo el título de reversión; sin embargo, en esencia, dicha disposición fue establecida en los siguientes términos:

En la Cláusula Décima Primera, denominada Obligaciones específicas del Arrendatario, se estipuló como obligaciones de OCESA:

*"(...) 6) Renunciar expresamente a las mejoras y adecuaciones realizadas, las cuales, pasarán a ser de propiedad de los Arrendadores de acuerdo con el régimen de mejoras que se establece más adelante. (...)"*

En la Cláusula Décima Sexta, Parágrafo Segundo, titulado *Mejoras Fijas*, se estableció: *"PARÁGRAFO SEGUNDO: MEJORAS FIJAS. Son aquellas que no pueden ser retiradas porque se afectaría la infraestructura interna que permite de los bienes inmuebles según su destinación o conllevaría el deterioro en las condiciones de habitabilidad de los bienes inmuebles objeto del contrato de arrendamiento o se afectaría la estructura técnica existente, por lo tanto, a la terminación del contrato por cualquier circunstancia, pasarán a acrecer de los bienes inmuebles quedando de propiedad de LOS ARRENDADORES sin que haya lugar a indemnización alguna."*

### **Sobre la vigilancia y control<sup>16</sup> que deben ejercer las entidades concedentes**

<sup>15</sup> En la citada sentencia con radicación 26.939 de 2014 el Consejo de Estado preciso frente a este elemento: "(...) Así mismo, encuentra la Sala que en el asunto que ahora se examina también se configuró otro elemento del contrato de concesión, este es el relacionado con la reversión de los bienes destinados al objeto de la concesión, el cual fue expresamente pactado por las partes en las cláusulas quinta y octava del contrato, tal como viene de verse."

<sup>16</sup> En la citada sentencia con radicación 26.939 de 2014 el Consejo de Estado preciso frente a este elemento: "(...) Ahora bien, en cuanto a la vigilancia y control que deben ser ejercidos por la entidad concedente respecto de la correcta ejecución de la obra o del adecuado mantenimiento o funcionamiento

Como se ha señalado previamente, uno de los componentes fundamentales del contrato de concesión consiste en que la entidad estatal conserva, durante toda la ejecución contractual, la facultad de ejercer inspección, vigilancia y control sobre las actividades desarrolladas por el concesionario.

En este sentido, en el Contrato 78 de 2023 se pactó:

*"VIGÉSIMA SEXTA: SUPERVISIÓN E INSPECCIÓN. La vigilancia técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica sobre el presente contrato será ejercida por un(a) servidor(a) público(a) designado(a) mediante oficio designado por el Gerente General de la Beneficencia de Cundinamarca y por el Secretario General de la Gobernación de Cundinamarca, quien deberá velar por el cumplimiento de las obligaciones contractuales e informar sobre su incumplimiento y de toda irregularidad que se presente sobre hechos imputables a EL ARRENDATARIO, que pueda causar perjuicios a la Gobernación de Cundinamarca y a la Beneficencia de Cundinamarca, como propietarios de los bienes inmuebles y cumplir con las demás disposiciones en materia de supervisión. La Gobernación de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca se reservan el derecho de inspeccionar la parte física de los bienes inmuebles y su ocupación, independientemente de la supervisión del contrato, con el fin de realizar las verificaciones requeridas al respecto como propietario de los bienes inmuebles."*

#### **Sobre la remuneración pactada a favor de OCESA en su condición de concesionaria<sup>17</sup>**

Tal y como lo indica el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la remuneración del concesionario puede consistir en “(...) derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”

Tal y como ya se indicó en la exposición de los hechos, el Contrato 78 de 2023 pactó la remuneración de OCESA con los derechos de explotación de los Lotes 15 y 16 y, la remuneración de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA y la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, una suma fija.

#### **Sobre la connotación a largo plazo de los modelos concesionales y la ubicación de esta característica en la duración del Contrato 78 de Arrendamiento de los Lotes 15 y 16**

---

del bien o servicio concesionado, observa la Sala que en la cláusula sexta del contrato y en lo referente a las inversiones de adecuación y complementación del matadero municipal, se acordó que el Municipio designaría una de sus dependencias técnicas para inspeccionar las obras y vigilar la correcta ejecución de las mismas.”

<sup>17</sup> En la citada sentencia con radicación 26.939 de 2014 el Consejo de Estado preciso frente a este elemento: “(...) En ese contexto, a partir de la cláusula transcrita es posible concluir que en el presente caso las partes pactaron en el contrato que con el producido de la explotación del bien, recuperaría el Contratista las sumas de dinero invertidas, remuneración que corresponde a una de las previstas por el numeral 4º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 para la retribución del concesionario, configurándose de esta forma el cuarto elemento esencial del contrato de concesión.”

Los contratos de concesión y esquemas de asociación público-privada son contratos que involucran proyectos de alta inversión de capital inicial y que generan retorno a largo plazo.

En el Contrato 78 de 2023 se pactó un plazo inicial de 5 años, pero, es clara su vocación de largo plazo como medida apenas natural para obtener retorno de la inversión.

Ante la imposibilidad de pactar prórrogas automáticas, se estipuló en la Cláusula Cuarta un Derecho de Preferencia a favor de OCESA que responde a la lógica de extender en el tiempo la permanencia de este concesionario en la explotación de los Lotes 15 y 16.

Así se expresa en la estipulación mencionada:

*"PARÁGRAFO SEGUNDO: OCESA tendrá un derecho de preferencia para suscribir un nuevo contrato de arrendamiento, siempre que OCESA haya dado cumplimiento de las obligaciones contractuales, para lo cual deberá presentar una propuesta por escrito en la que se iguale o mejore los términos del contrato original, dicha propuesta de estudio de mercado deberá realizarse dentro de los 180 días anteriores a la fecha de terminación de la vigencia del Contrato."*

Al margen de la discusión de legalidad de esta cláusula por tornarse contraria a los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política, lo cierto es que denota un elemento distintivo de un modelo concesional.

#### **Resumen de identificación de elementos del modelo concesional en el Contrato 78 de 2023**

Elemento del contrato de concesión	¿Se cumple?	¿Por qué se cumple?
El concesionario asume la explotación del bien por su cuenta y riesgo	✓	OCESA asume estudios, diseños, licencias y adecuaciones por su cuenta y riesgo, sin derecho a reembolso.
El concesionario realiza inversiones a su cargo	✓	Se obliga a ejecutar y financiar las adecuaciones necesarias y a renunciar a cualquier compensación.
Uso y goce del bien estatal para explotación económica	✓	OCESA tiene el uso exclusivo de los predios para espectáculos y eventos comerciales.
Remuneración mediante participación en la explotación	✓	OCESA obtiene ingresos por subarriendo y explotación comercial directa.
Reversión de los bienes o mejoras a favor del Estado	✓	Las mejoras no removibles revierten a los arrendadores sin indemnización.
Inspección, vigilancia y control por parte del Estado	✓	El contrato prevé supervisión por parte de la Gobernación y la Beneficencia.
Duración prolongada con vocación de permanencia	✓	Contrato por 5 años con cláusula de derecho de preferencia que prolonga su permanencia.

**5.1.5 De los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la Moralidad Administrativa y la procedencia de la intervención del juez constitucional para amparar dicho derecho colectivo adoptando medidas de corrección frente a contratos estatales**

**5.1.5.1 Concepto de Moralidad Administrativa y su eficacia frente al contrato estatal**

En la Acción Popular 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP) en relación con el Contrato de concesión para la explotación comercial de los bienes públicos - Terminal de carga internacional del Aeropuerto El Dorado, el Consejo de Estado indicó sobre la Moralidad Administrativa y la eficacia frente al contrato estatal:

*“(...) La moralidad administrativa como valor supremo rige las distintas actividades de la administración; con mayor razón la contractual, en tanto se trata de una de las indispensables para el logro de los cometidos estatales, mediante la ejecución de los recursos públicos y, por ende, con mayores riesgos de que, por el oportunismo de funcionarios proclives al ejercicio del poder en beneficio particular, la desidia o negligencia, la arbitrariedad o en fin, la inmoralidad en la conducta, la contratación se desvíe de los fines públicos. Si el contrato estatal encuentra su razón de ser en la adecuación a los fines estatales, no existe justificación para que se lo sustraiga del control judicial a que constitucionalmente tienen derecho los ciudadanos por razón de los deberes de corrección que impone la moralidad administrativa en las etapas de formación, ejecución, terminación y liquidación.*

*Y siendo la moralidad administrativa objeto de control judicial directo, no se acompaña con la protección constitucional otorgada a este valor la idea de conducir el juicio de moralidad que debe recaer, en cada caso, sobre la actividad contractual de la administración, exclusivamente por los cauces de la legalidad y de las acciones enderezadas a la protección de este último principio.*

*En ese orden, debe tenerse en cuenta que, en general, la eficacia de los negocios jurídicos, esto es, el reconocimiento de los efectos queridos por las partes, además de la autonomía de la voluntad requiere que su formación, contenido y fines se adecúen al ordenamiento superior; de lo contrario se predica su ineficacia, esto es la carencia de efectos. Y, en el devenir del derecho, distintas posiciones se han asumido frente a los mecanismos idóneos para controlar que la autonomía de la voluntad no desborde los deberes de corrección que imponen el derecho y la moral en la actividad contractual, de cara a la eficacia del negocio jurídico.”*

**5.1.5.2 De la posibilidad y exigencia legal para que el juez de la Acción Popular adopte todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos**

Asimismo, en este mismo pronunciamiento el Consejo de Estado indicó que el juez popular puede adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la vulneración de los

derechos colectivos y, que esta acción constitucional no puede subordinarse al ejercicio de las acciones ordinarias, ya que tiene carácter principal y preferencial. Así lo precisó el Consejo de Estado:

*"De conformidad con el artículo 144 del C.P.A.C.A. no procede que el juez popular anule el contrato, sin perjuicio de que adopte las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de esas disposiciones, resaltando, en esa oportunidad, que, dado su carácter principal y preferencial, no puede subordinarse la procedencia de la acción popular al ejercicio de las acciones ordinarias y que el juicio de legalidad orientado a la declaración de nulidad de los actos y contratos no limita la competencia del juez popular para adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos:*

*Se trata, pues, de la defensa especial de unos derechos o intereses cuya titularidad recae en toda la comunidad y, por lo mismo, su prosperidad no puede desvirtuarse, por haberse interpuesto simultáneamente las acciones ordinarias pertinentes para la protección de derechos subjetivos. Planteamiento distinto perdería de vista la esencia de las acciones populares como medio de defensa de los derechos colectivos antes que instrumento para definir controversias particulares.*

*Así las cosas, la existencia de otros medios de defensa judicial (como son las acciones tradicionales ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción en lo contencioso administrativa) en modo alguno tornan improcedente su interposición. (...). En efecto, el trámite de la acción popular no resulta improcedente por la existencia de otros medios judiciales de defensa, por no tener -como sucede con la acción de tutela (art. 86 inc. 3º)- un carácter subsidiario; a contrario sensu, pueden tener un trámite preferencial frente a las acciones ordinarias, cuando se trata de prevenir la vulneración de derechos colectivos (Ley 472 de 1998, artículo 6) y su titularidad o legitimación por activa la tiene toda persona (arts. 12 y 13 de la ley 472 y art. 1005 del C.C.) justamente por la índole de los derechos involucrados, como se ha venido señalando" (...).*

## **5.2 De la vulneración al derecho colectivo a la Libre Competencia Económica**

El derecho colectivo a la Libre Competencia Económica se encuentra consagrado en el literal i) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

### **5.2.1 El Derecho colectivo a la libre competencia como límite a la intervención estatal en el mercado**

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la libre competencia económica se materializa cuando diversos agentes económicos, actuando bajo un marco normativo que garantiza igualdad de condiciones, despliegan sus capacidades, recursos y esfuerzos empresariales con el fin de acceder y participar en un mercado determinado, en ausencia de obstáculos artificiales o prácticas que restrinjan injustificadamente el ejercicio de actividades económicas lícitas. Este principio, que constituye uno de los pilares de la economía social de mercado, comprende al menos tres facultades esenciales: (i) el derecho a emprender libremente actividades económicas, dentro de los límites y restricciones previstos por la ley; (ii) la libertad de ofrecer productos o servicios bajo las condiciones comerciales que cada agente considere convenientes; y

(iii) la facultad de los consumidores para elegir libremente con quién contratar y en qué condiciones<sup>18</sup>.

Dentro de este modelo de economía social de mercado, la libre competencia ha sido concebida no solo como una garantía individual, sino también como un derecho con una función social, en concordancia con los principios del Estado Social de Derecho. De ahí que tanto el ejercicio de la actividad empresarial como la iniciativa privada estén sujetos al cumplimiento de fines sociales y al respeto por el interés general. En consecuencia, se reconoce el papel protagónico del Estado en la regulación e intervención del mercado, mediante el uso de herramientas jurídicas y económicas orientadas a prevenir abusos, promover condiciones de competencia efectiva, salvaguardar valores y bienes constitucionales, armonizar intereses individuales y colectivos, y proteger de manera integral los derechos de los consumidores<sup>19</sup>.

Así entonces, el derecho a la libre competencia económica tiene una doble dimensión: individual y colectiva. Como derecho individual, protege la capacidad de cada agente económico de participar en el mercado en condiciones equitativas; como derecho colectivo (art. 88 de la CP), busca preservar la estructura abierta, plural y eficiente del mercado en beneficio de la sociedad, de manera tal que el mismo no se vea falseado por barreras artificiales, por abuso de la posición de dominio o por actos o acuerdos restrictivos de la competencia. De esa manera se garantiza “*tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado*”<sup>20</sup>.

Esta dimensión colectiva cobra especial relevancia cuando el comportamiento del Estado —como agente económico— afecta de forma estructural la dinámica competitiva. De esta manera, se exige del Estado no solo abstenerse de intervenir de forma injustificada en los mecanismos del mercado, sino que tiene un deber activo de garantizar condiciones estructurales que permitan la participación equitativa de todos los operadores económicos.

Así entonces, cuando un agente del mercado – incluyendo al Estado- infringe la libre competencia económica, **viola un derecho colectivo, un derecho de todos,**

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-992 de 2006. M.P: Álvaro Tafur Galvis.

<sup>19</sup> “Conforme la terminología propuesta por la doctrina científica, los derechos del consumidor y del usuario representan el ejemplo tipo de la delimitación del derecho, como mandato expreso del constituyente y cuya definición aunque desplazada a la instancia legislativa, viene a declarar, que no a constituir, unos límites constitucionalmente previstos. No quiere decir lo anterior que en el desempeño de la función a este respecto corresponde al legislador puedan ser establecidas exigencias e imposiciones que resulten atentatorias de los ámbitos de libertad que identifican el derecho; tampoco significa ello que no pueda el legislador disponer de otras exigencias no contempladas en los preceptos que estatuyen los derechos o intereses legítimos de los consumidores y usuarios. (...) Por tanto, en el derecho constitucional español y colombiano sólo puede ser concebida la libertad de empresa o económica como un derecho que crea posiciones jurídicas de libertad y de derecho, únicamente en la medida en que su ejercicio aparezca respetuoso de los derechos del consumidor, al punto de que la ausencia de regulación o la regulación insuficiente pueda convertirse en causa de responsabilidad legislativa o, en una hipótesis menos compleja, denotar falencia que puedan ser suplicas en caso extremo por el juez”. MAGDALENA CORREA HENAO. Libertad de empresa en el Estado Social de Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, pp. 779 y 780.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2001. M.P: Rodrigo Escobar Gil.

incluyendo tanto a los ciudadanos como a las demás empresas que concurren o que habrían podido concurrir de no haberse presentado la restricción al mercado<sup>21</sup>.

De esta manera, cuando estas barreras, direccionamientos y en general prácticas anticompetitivas se dan en el mercado de la contratación pública, se producen los efectos más dañinos, dado que **no se permite la obtención de un mayor valor por el dinero público invertido**<sup>22</sup>, generando una desconfianza del público en general pero además desincentiva la participación de oferentes en los procesos de contratación. De esta manera, tal y como lo ha indicado la Superintendencia de Industria y Comercio:

"Las prácticas anticompetitivas en la contratación estatal pueden producir, entre otros, los siguientes efectos negativos: **(i)** limita la competencia y la participación de otros proponentes en un proceso de selección justo y regido por los principios de igualdad y transparencia; **(ii)** el Estado resulta afectado por el uso ineficiente de recursos derivados de la participación de proponentes no idóneos; **(iii)** se generan asimetrías de información entre los proponentes; **(iv)** pueden incrementarse injustificadamente los precios de los productos o servicios o reducirse su calidad; **(v)** se afecta negativamente el bienestar social, al darse una pérdida irrecuperable de eficiencia en el mercado debido al aumento de las utilidades percibidas por los participantes coludidos."<sup>23</sup>

A esta línea argumentativa se ha sumado el Consejo de Estado, al precisar que el principio de libre competencia se ve especialmente comprometido cuando el Estado, en su calidad de contratante, elude los procesos de selección plural y objetiva. Esta conducta no solo puede dar lugar a la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, sino que además constituye una afectación directa al derecho colectivo a la libre competencia económica, en los términos del artículo 1º de la Ley 155 de 1959<sup>24</sup>, al haber propiciado una práctica, procedimiento o sistema orientado a restringir injustificadamente la participación de otros agentes en el mercado.

---

<sup>21</sup> La conservación de un sano clima agonal entre las fuerzas económicas que participan en el mercado redunda en enormes beneficios para el consumidor que podrá escoger entre diversas cantidades y calidades de productos, y gozar de mejores precios y de las últimas innovaciones. Por su parte, los empresarios, si los mercados son abiertos y transparentes, se ponen a cubierto de conductas abusivas y encontrarán siempre un incentivo permanente para aumentar su eficiencia. La competencia, como estado perpetuo de rivalidad entre quienes pretenden ganar el favor de los compradores en términos de precios y calidad, al mediatizarse a través de las instituciones del mercado, ofrece a la Constitución económica la oportunidad de apoyarse en ellas con miras a propugnar la eficiencia de la economía y el bienestar de los consumidores. Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1997.

<sup>22</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 'Lineamientos Para Combatir La Colusión Entre Oferentes en Licitaciones Públicas' (2009) 1 <[www.oecd.org/daf/competition/cartels/42761715.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42761715.pdf)>, Despina Pachnou, 'Detecting and Preventing Bid Rigging: Views From The OECD' (2018) 6 <<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/10/Despina-Pachnou-DETECTING-AND-PREVENTING.pdf>>.

<sup>23</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 64400 de 2011. Resolución No. 12824 de 2025.

<sup>24</sup> L. 155 de 1959, modificado por el art. 1, Decreto 3307 de 1963. Artículo 1º. Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar, la libre competencia, con el propósito de determinar o mantener precios inequitativos en prejuicio de los consumidores y de los productores de materias primas.

## **5.2.2      Vulneración del derecho colectivo de la libre competencia económica en el Contrato 78 de 2023, por omitir la modalidad de selección prevista en el ordenamiento jurídico.**

Cuando el Estado interviene en el mercado mediante procesos contractuales para adquirir bienes o contratar servicios (como ocurre en las compras públicas), actúa en calidad de consumidor<sup>25</sup>. Sin embargo, a diferencia de los particulares, su decisión no responde a una elección libre y espontánea, sino que está sujeta a normas específicas y procedimientos estructurados, de acuerdo con las modalidades de selección previstas en la ley. Todo ello bajo el principio rector de la selección objetiva, que exige que la elección del contratista se funde en criterios imparciales, objetivos y verificables.

En el ámbito de la contratación estatal —donde el Estado también regula el acceso a oportunidades de mercado— esta exigencia se intensifica. Así, cuando una entidad pública direcciona un proceso de contratación, ya sea mediante la manipulación de los requisitos o eludiendo la modalidad de selección prevista en la ley, se convierte en un actor que distorsiona la dinámica del mercado, restringe la libre concurrencia y otorga ventajas indebidas. Este comportamiento puede, por tanto, configurar una infracción directa al derecho colectivo a la libre competencia económica.

Este criterio ha sido recientemente reiterado por la Superintendencia de Industria y Comercio en el reciente caso, Resolución No. 12824 de 2025, ha reconocido que una entidad Estatal puede ser sometido a las normas de derecho de la competencia y ser sancionado por violación a la cláusula de prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. En este caso, se sancionó a la Alcaldía de Fusagasugá precisamente por haber direccionado un proceso de contratación, de manera tal que la escogencia del contratista no fue resultado de un proceso competitivo sino del

---

<sup>25</sup> “La peculiaridad que representa un comprador público comparado con un comprador privado es que el gobierno cuenta con más opciones estratégicas limitadas. Mientras que un comprador privado puede elegir sus acciones estratégicas dentro de una serie de opciones más amplia, el sector público está sujeto a los requisitos de transparencia y, de forma general, está obligado por la legislación, un detallado reglamento administrativo y ciertos procedimientos sobre la adquisición pública. Mientras que estas reglas se marcan en un intento por evitar cualquier tipo de abuso de discreción por parte del sector público, la resultante falta de flexibilidad limita las oportunidades del comprador público a reaccionar de forma estratégica al hacer frente a la cooperación entre los proveedores potenciales en busca de un incremento de beneficios”: Aumento de la Competencia mediante la reducción de Colusión en los Procedimientos de Licitación en Latinoamérica. 5<sup>a</sup> Reunión Anual del Foro Latinoamericano de la Competencia (20 de septiembre de 2007), Puebla, México, p. 3, disponible en: [www.ocde.org](http://www.ocde.org).

En el mismo sentido, la doctrina de la Superintendencia de Industria y Comercio ha reconocido el papel del Estado como consumidor cuando adquiere bienes y servicios la indicar: “Cuando actúa como consumidor, obtendrá los beneficios de la libre competencia si dentro de los procesos de selección de contratistas que adelante, los proponentes participan en sana competencia a fin de que el Estado escoja la mejor oferta de acuerdo con las condiciones que previamente ha establecido en los pliegos de condiciones.” Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 69716 de 2009.

direccionalamiento de proceso de contratación en favor de cierto oferente<sup>26</sup>, impidiendo la libre concurrencia y frustrando un proceso competitivo real. En esta ocasión la Superintendencia consideró:

"En materia de contratación pública, la ocurrencia de prácticas anticompetitivas resulta ser aún más grave, teniendo en cuenta que estas manipulaciones no permiten la liberación de recursos que podrían ser dirigidos para cubrir otras inminentes necesidades, y limitan la obtención de un mayor valor por el dinero público invertido. Dada la escasez de los recursos públicos y siendo una de sus principales destinaciones la atención del interés público, conductas como éstas, en donde los recursos de los compradores y los contribuyentes son desviados, generan un detrimento en los niveles de confianza del público y restringen las bondades de un mercado competitivo.

(...)

Este Despacho encuentra que los elementos probatorios que obran en el expediente y que fueron valorados conjuntamente en esta Resolución, permiten concluir que la ALCALDÍA incurrió en la conducta prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

(...) Con su actuación, la ALCALDÍA impidió la entrada de nuevos competidores a los procesos de contratación mencionados y con ello benefició a los agentes del mercado investigados facilitando resultaran adjudicatarios de todos los procesos de contratación (...)” (El resaltado es nuestro).

La gravedad de esta conducta aumenta cuando, además de direccional los requisitos del proceso, la entidad omite deliberadamente la modalidad de selección establecida en la ley, excluyendo de entrada a posibles oferentes. Esta actuación vulnera los principios de selección objetiva y moralidad pública, y constituye una infracción directa al régimen de libre competencia, al impedir que el mercado funcione adecuadamente y que los consumidores —incluido el propio Estado— accedan a la oferta más favorable a los intereses de entidad estatal<sup>27</sup>. El derecho a la libre competencia no se agota en la mera inexistencia de barreras legales arbitrarias; también impone al Estado el deber de abstenerse de otorgar ventajas exclusivas o indebidas que alteren la dinámica del mercado e impidan la participación plural de oferentes en condiciones de igualdad.

En el caso concreto, la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA adjudicaron de forma directa a la empresa OCESA el uso y explotación de los Lotes 15 y 16, bajo el argumento de que se trataba de un contrato de arrendamiento sobre bienes fiscales. Esta calificación permitió eludir la aplicación de

---

<sup>26</sup> En el caso en mención, la Superintendencia de Industria y Comercio concluyó: “(...) está plenamente acreditado que la ALCALDÍA, influenciada por PROYECOOP, TTOBÍAS y L&M, direccionó favor de estos los procesos de contratación del PAE para el municipio de Fusagasugá, entre los años 2016 y 2019, implementando así un sistema tendiente a restringir la libre competencia económica en dichos procesos de contratación. Este direccionalamiento tuvo como efecto restringir la participación de nuevos competidores en los procesos de selección y, otorgar una ventaja a los agentes del mercado investigados que permitió que resultaran adjudicatarios en siete de los ocho procesos de selección objeto de investigación. Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 12824 de 2025.

<sup>27</sup> Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto 1082 de 2015.

mecanismos competitivos de selección —como la licitación públicas o los procedimientos previstos en la Ley 1508 de 2012 para esquemas concesionales, a pesar de que el negocio jurídico implicaba el aprovechamiento económico de un bien de dominio público con alto valor estratégico y comercial. Con ello, se frustró la posibilidad de que un procedimiento competitivo asegurara la maximización del valor del activo público.

Lo más grave no fue únicamente la elección errada de la figura contractual, sino la clausura absoluta del mercado a cualquier otro operador económico. En efecto, la administración no publicó convocatoria pública, no elaboró estudios previos ni análisis de mercado rigurosos, ni comparó propuestas. La justificación de la entrega directa a OCESA se basó exclusivamente en la manifestación de interés presentada por dicha empresa, cuyos argumentos fueron acogidos de forma acrítica, sin validación técnica ni contraste objetivo. Esta actuación impidió por completo la participación de otros agentes con capacidad e interés legítimo en el proyecto, vulnerando de manera sustancial los principios de pluralidad de oferentes, transparencia y selección objetiva.

## CIERRE DEL MERCADO



Esta exclusión no es neutra desde el punto de vista del derecho de la competencia. El mercado afectado —la explotación económica de espacios públicos para la realización de espectáculos masivos en Bogotá— es un segmento de oferta restringida, de alto valor económico y con barreras de entrada significativas, pues depende de la disponibilidad de terrenos habilitados por normativas urbanísticas, de accesibilidad, seguridad y capacidad técnica. En ciudades como Bogotá, existen muy pocas alternativas viables para este tipo de actividades, lo que convierte a cada predio con esas características en un activo estratégico de acceso limitado.

En contraste, procesos similares adelantados por el IDRD para bienes con características equiparables (como el Coliseo El Campín, Salitre Mágico o el Complejo Deportivo El Campín) fueron estructurados bajo esquemas concesionales abiertos, en los que se garantizó la pluralidad de oferentes, la comparación objetiva de propuestas, la inclusión de contraprestaciones variables atadas al desempeño del operador y una remuneración adecuada para la entidad pública. En el caso del contrato celebrado con OCESA, ni siquiera se causará canon durante la fase de adecuaciones, y el canon posteriormente pactado no incorpora variables de rendimiento, ingresos por taquilla, concesiones internas ni otros elementos básicos de explotación comercial.

De esta manera, la omisión de la modalidad de selección prevista en el ordenamiento jurídico no solo representa un incumplimiento formal, sino que ha producido efectos estructurales sobre el mercado, tales como:

- i) Se restringió de forma sustancial la competencia, al impedir la apertura de un proceso público que garantizara el acceso de múltiples interesados bajo reglas claras, objetivas e imparciales, como lo exigen los principios rectores de la contratación estatal (Ley 80/1993, art. 29).
- ii) Se produjo un uso ineficiente de los recursos públicos, no solo por la modalidad de selección empleada, sino por la eventual adjudicación a un operador que no demostró ser el más idóneo ni haber ofrecido las mejores condiciones económicas o técnicas para el Estado.
- iii) La generación de asimetrías competitivas, ya que otros agentes —para explotar bienes similares— han debido someterse a procesos competitivos y exigencias regulatorias superiores.
- iv) Se comprometió el bienestar social, en tanto la entidad pública dejó de percibir utilidades potenciales superiores que habrían podido obtenerse si el contrato hubiese sido estructurado bajo un esquema concesional competitivo, lo que constituye una pérdida de eficiencia económica que afecta el patrimonio público y el interés general.

Este tipo de conducta encaja en lo que el Consejo de Estado ha calificado como infracción al interés económico colectivo, en tanto la intervención estatal sin procedimiento competitivo, cuando este es legalmente exigible, excluye injustificadamente a posibles oferentes y compromete la eficiencia del mercado y del gasto público. Se configura así una barrera de acceso al mercado, cuyo efecto no solo recae sobre los operadores excluidos, sino también sobre los consumidores, el patrimonio público y la sociedad en general.

Así lo ha reconocido el Consejo de Estado en el caso Satena<sup>28</sup>, en donde la Corporación declaró la vulneración del derecho colectivo de la competencia al haberse eludido el procedimiento plural a través de mecanismos de contratación directa:

*"No obstante, uno de los competidores dentro del mercado de las agencias de viaje se vio favorecido de una contratación sin ningún tipo de competencia, fruto de régimen jurídico de derecho privado de Satena, lo cual, se tradujo en una forma de eludir el proceso de selección plural, pero especialmente, en una práctica que limitó la libre competencia en los términos del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, al haber creado un obstáculo para los demás agentes de ese mercado específico.*

*Además, de la forma arriba indicada, los contratos interadministrativos y la agencia comercial en estudio, consumaron acuerdos que tuvieron como “efecto impedir a terceros el acceso a los mercados”, lo cual es contrario a la libre competencia según el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, adicionado por el artículo 16 de la Ley 590 de 2000.*

*(...) De esta forma, no sólo se instrumentalizó el contrato interadministrativo, sino que se limitó indebidamente la competencia mediante la incorporación de una barrera para los agentes económicos interesados en participar en ese mercado.*

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección A, sent. 18 sept. 2023. Rad. 2500-023-24-000-2011-00136-01, M.P. María Adriana Marín.

*Por lo expuesto, la Sala confirmará la decisión del a quo de declarar vulnerado el derecho colectivo a la libre competencia (...)” (El resaltado es nuestro)*

**5.2.3 Vulneración del derecho colectivo de la libre competencia económica en el Contrato 78 de 2023, como consecuencia de la entrega directa y exclusiva de bienes de dominio públicos a los que se ha atribuido equivocadamente vocación comercial con exclusión de posibles oferentes.**

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que la contratación pública, cuando se estructura sin mecanismos de selección objetiva y plural, puede derivar en una vulneración directa al derecho colectivo a la libre competencia. Así, retomamos el caso Satena antes citado, en donde la Corporación advirtió cómo el uso de la contratación directa a través de la suscripción de contratos interadministrativos se convirtió en un instrumento para evadir un proceso competitivo, favoreciendo injustificadamente a un solo operador del mercado, sin ninguna presión competitiva y en clara vulneración al derecho colectivo de la competencia.

Este mismo razonamiento es aplicable al caso objeto de esta acción popular. En efecto, la Gobernación y la Beneficencia de Cundinamarca estructuraron y adjudicaron directamente a la empresa OCESA el uso exclusivo de dos lotes de gran valor estratégico y comercial, bajo la figura de arrendamiento de “bienes fiscales”. Con ello, se abusó de la modalidad excepcional de contratación directa, otorgando al operador privado una ventaja competitiva indebida frente a otros agentes del mercado con capacidad y experiencia en el desarrollo de este tipo de proyectos.

La consecuencia de esta actuación fue la entrega de una porción relevante del mercado —la explotación de espacios públicos para espectáculos masivos en Bogotá—sin mediar presión competitiva alguna, se le entregara esa porción del mercado. Para parafrasear al Consejo de Estado, no solo se instrumentalizó el contrato de arrendamiento, sino que se limitó indebidamente la competencia mediante la incorporación de una barrera para los agentes económicos interesados en participar en ese mercado<sup>29</sup>.

En efecto, existen múltiples agentes económicos con capacidad técnica, operativa y financiera para haber celebrado no solo el simulado contrato de arrendamiento —que en la práctica encubrió una concesión— sino también un contrato debidamente estructurado bajo los principios de pluralidad y selección objetiva. Así lo evidencia el análisis de los códigos CIIU relacionados con actividades económicas afines a las desplegadas por OCESA, los cuales reflejan una amplia oferta potencial de operadores:

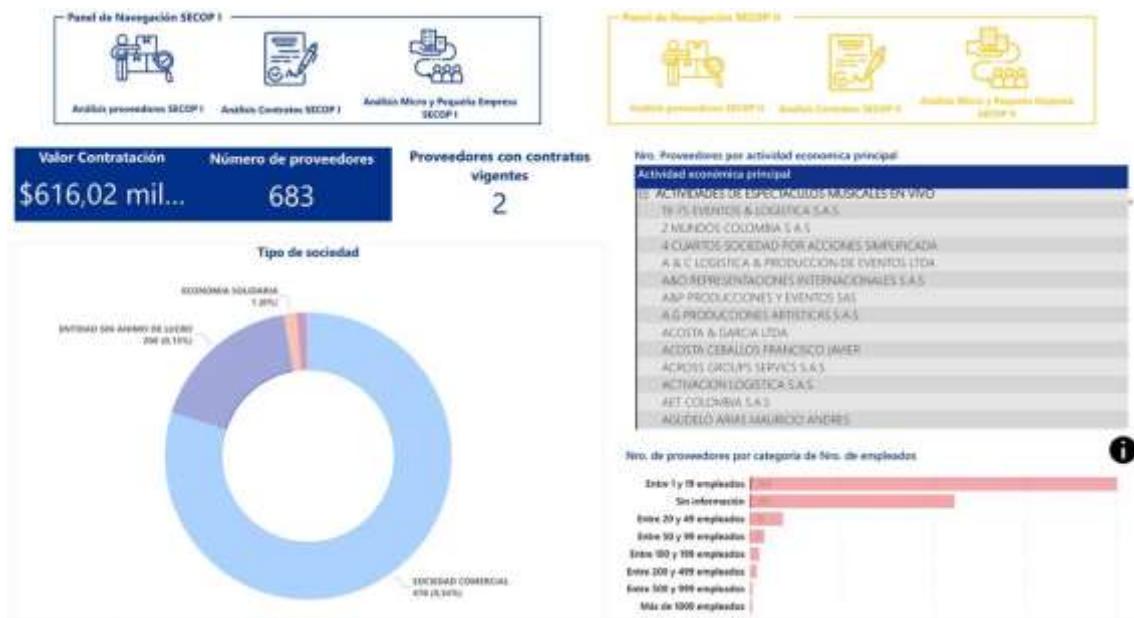
CÓDIGO CIIU	SOCIEDADES REGISTRADAS
9007 Actividades de espectáculos musicales en vivo	38
9006 Actividades teatrales	6
9008	3

<sup>29</sup> Ibid.

Otras actividades de espectáculos en vivo  
n.c.p.

Fuente: Superintendencia de Sociedades.<sup>30</sup>

Igualmente, revisada la base de datos abiertos del Secop I encontramos que para las actividades del código CIIU 9007 se encuentran un total de 683 proveedores inscritos:



Fuente: Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente<sup>31</sup>.

Así mismo, consultada la base de datos abiertos del Secop II (que es donde se adelantó el proceso de contratación en revisión) encontramos que para las actividades del código CIIU 9007 se encuentran un total de **281** proveedores inscritos:

<sup>30</sup> Esta información puede ser consultada en <https://siis.ia.supersociedades.gov.co/#/massivereports>

<sup>31</sup> Colombia Compra Eficiente. <https://www.colombiacompra.gov.co/analisis-de-datos-de-compra-publica/visualizaciones-compra-publica/tamano-empresarial-de-los-proveedores-del-secop>



Así entonces, se eludió el proceso competitivo con la finalidad beneficiar indebidamente un agente del mercado. Esta conducta reviste una gravedad mayor si se tiene en cuenta que otras entidades públicas —al enfrentar situaciones contractuales análogas respecto de predios con similares condiciones urbanísticas y comerciales— sí optaron por procedimientos competitivos, acudiendo en particular al marco de asociaciones público-privadas regulado en la Ley 1508 de 2012 o a la licitación pública.}

La siguiente tabla ilustra cómo, en circunstancias equivalentes, otras entidades respetaron los principios de libre competencia, pluralidad de oferentes y selección objetiva:

PROCESO	ENTIDAD	OBJETO	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO	LINK DEL PROCESO
IDRD-APP-IP-001-2015	IDRD	El presente contrato tiene por objeto otorgar al Concesionario por parte del IDRD, y a cambio de la contraprestación económica reglada en las secciones 4.1 y 5.9, una concesión de uso especial sobre bienes públicos para desarrollar por su cuenta y riesgo el proyecto denominado ¿renovación arquitectónica, actualización tecnológica, operación y mantenimiento del Coliseo Cubierto el Campín bajo un esquema de asociación público privada de iniciativa privada, sin desembolso de recursos públicos, con	APP - Ley 1508 de 2012.	Coliseo el Campín	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numeroConstancia=15-20-855">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numeroConstancia=15-20-855</a>

		financiación 100% privada en los términos de la Ley 1508 de 2012 y sus normas reglamentarias, bienes públicos que serán destinados a la prestación de servicios asociados a todo tipo de eventos y espectáculos, tales como deportivos, musicales, de las artes escénicas, y para que el Concesionario celebre contratos que tengan por objeto la eficiente comercialización y operación de la Arena con terceros, personas vinculadas o sus accionistas.			
IDRD-APP-001-2019	IDRD	El presente contrato de concesión bajo el esquema de asociación público privada de iniciativa privada sin recursos públicos, en los términos de la ley 1508 de 2012, tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para que el concesionario, por su cuenta y riesgo, se encargue de la financiación, diseño, construcción, mantenimiento, operación, reversión de las obras de construcción y la explotación comercial de un parque de diversiones, de conformidad con los apéndices que hacen parte integral del contrato	APP - Ley 1508 de 2012.	Nuevo Parque Salitre Mágico	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-20-6469">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-20-6469</a>
IDRD-APP-IP-051-2023	IDRD	Elaboración de estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental y social, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento, administración, explotación económica y reversión de la infraestructura comprometidos en la Unidad Deportiva El Campín de la ciudad de Bogotá D.C."	APP - Ley 1508 de 2012.	Complejo Cultural y deportivo el Campín	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=23-20-9092">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=23-20-9092</a>

En esta misma línea, el Consejo de Estado ha definido que situaciones de exclusión en los procesos de selección pueden implicar tanto una violación a la libre competencia económica como a los principios de contratación pública, en los siguientes términos:

*"La libre concurrencia de los interesados implica la posibilidad de estos de acceder e intervenir en el proceso de selección y la imposibilidad para la Administración de establecer, sin justificación legal alguna, mecanismos o previsiones que conduzcan a la exclusión de potenciales oferentes.*

*Y es que de no ser así se conculcaría también el deber de selección objetiva porque al excluir posibles proponentes se estaría creando un*

*universo restringido de oferentes en el que perfectamente puede no estarla mejor oferta*<sup>32</sup>.

Así entonces, la actuación de la Gobernación y la Beneficencia no solo desnaturalizó la modalidad contractual utilizada, sino que afectó estructuralmente el mercado al excluir injustificadamente a potenciales competidores, vulnerando de forma directa el derecho colectivo a la libre competencia consagrado en el artículo 1º de la Ley 155 de 1959.

#### **5.2.4      Vulneración del derecho colectivo a la libre competencia económica en el Contrato 78 de 2023, por la pérdida de beneficios económicos para la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA**

Los efectos anticompetitivos restrictivos de la libre competencia derivados de la suscripción del contrato 78 – Arrendamiento Lote 15 y 16, además se traducen en la pérdida de beneficios económicos para los consumidores y para el erario público en general. Esto se puede evidenciar en la pérdida de potenciales utilidades superiores que habrían podido obtenerse si el contrato hubiese sido estructurado bajo un esquema concesional competitivo. Como se expuso en apartados anteriores, en el contrato celebrado entre la Gobernación de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca y la empresa OCESA para la explotación de los Lotes 15 y 16, se pactó una remuneración fija mensual de apenas \$361.285.578, sin contraprestaciones adicionales variables, ni mecanismos de participación en ingresos, ni esquemas de remuneración por desempeño.

Esta cifra contrasta negativamente y de manera contundente, con los ingresos generados en contratos estructurados bajo esquemas concesionales por otras entidades públicas para bienes de naturaleza, vocación y valor equiparables. En esos casos, no solo se garantizó una participación plural y un proceso competitivo, sino que se establecieron condiciones contractuales que permitieron maximizar el valor económico del bien entregado, proteger el interés público y asegurar el retorno adecuado para la entidad estatal. La siguiente tabla resume las diferencias más relevantes:

PROCESO	ENTIDAD	CONTRAPRESTACIÓN A LA ENTIDAD ESTATAL
CONTRATO 78 ARRENDAMI ENTO LOTE 15 Y 16	Gobernación de Cundinamarca y Beneficencia de Cundinamarca	(\$361.285.578) Solo el pago del canon, el cual no se causará en el periodo de adecuaciones
IDRD-APP- IP-001-2015	IDRD	2% de los ingresos monetarios o no monetarios brutos del concesionario, provenientes del recaudo de derechos de uso, los derechos por patrocinio, los ingresos por explotación comercial.

<sup>32</sup> C.E. Sec. Tercera., Subsección C, Rad: 18118, Sent. De mar 24/2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

IDRD-APP-001-2019	IDRD	1% de los ingresos brutos causados por el concesionario.  Contraprestaciones en especie. Entre ellos uso de palco VIP, invitaciones, reversión anticipada para oficinas, uso de auditorios, entre otros.
IDRD-APP-IP-051-2023	IDRD	1% de los ingresos brutos causados por el concesionario.  Contraprestaciones en especie. Entre ellos uso de palco VIP, invitaciones, reversión anticipada para oficinas, uso de auditorios, entre otros.

Así las cosas, resulta evidente que la suscripción directa del contrato de “arrendamiento” con la empresa OCESA no solo impidió la participación plural de operadores interesados y restringió la competencia en el mercado relevante, sino que además otorgó una ventaja exclusiva y anticompetitiva al beneficiario, generando una distorsión estructural contraria al interés general. La ausencia de un procedimiento competitivo impidió la comparación objetiva entre propuestas técnicas y económicas, frustró la posibilidad de maximizar el valor del bien público y cerró el acceso a un segmento estratégico del mercado sin justificación legal ni económica.

Esta afectación se agrava si se considera que la empresa seleccionada —OCESA— no era, ni de lejos, el proponente más idóneo para satisfacer el interés público comprometido. Según consta en el Sistema Integrado de Información Societaria de la Superintendencia de Sociedades (<https://siis.ia.supersociedades.gov.co>), desde el año 2016 la empresa se encuentra bajo la vigilancia de dicha entidad, lo cual constituye un indicio relevante sobre el nivel de riesgo asociado a su situación jurídica y financiera:

Ocesa colombia s.a.s.
Corte 2024-12-31

Punto de entrada: Pymes-individuales	INFORMACIÓN
NIT	Ingresos de actividades ordinarias
	Estado actual
900.366.788	\$28.052.511 M
	VIGILANCIA

[VISTA 360](#) [COMPARAR](#) [VER DETALLES](#)

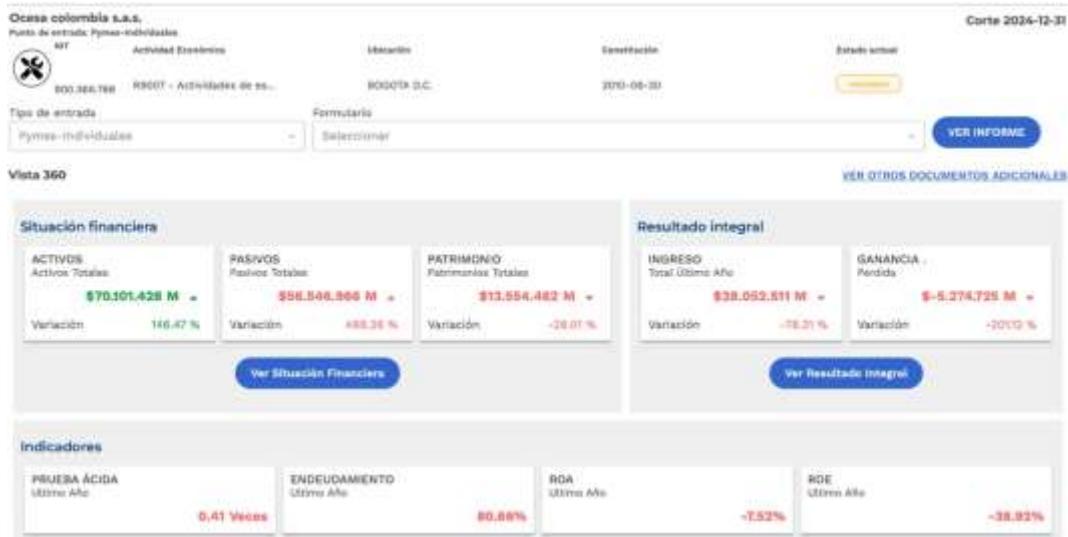
De conformidad con el artículo 84 de la Ley 222 de 1995 y su reglamentación contenida en los artículos 2.2.2.1.1.1 a 2.2.2.1.1.6 del Decreto 1074 de 2015, la vigilancia por parte de la Superintendencia de Sociedades tiene como finalidad “velar porque las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias “en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos”<sup>33</sup> Esta medida se reserva para casos donde existen riesgos asociados al cumplimiento de los deberes legales y financieros por parte de las sociedades vigiladas.

En ese contexto, y dado que al momento de la suscripción del contrato OCESA ya se encontraba bajo dicha vigilancia, resultaba imperativo que las entidades públicas

<sup>33</sup>

<https://www.supersociedades.gov.co/documents/20122/1229081/Funciones-Supersociedades.pdf/d2a26481-86e4-d8be-4660-210737f17734?t=1654382353571>

valoraran con especial rigor su perfil financiero, técnico y jurídico. Sin embargo, en ausencia de un proceso competitivo —con etapas formales de evaluación y comparación— tal análisis no tuvo lugar. A continuación, veamos la situación financiera reportada por la compañía para el año de suscripción del contrato, 2024:



Si la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA y la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA hubiesen adelantado un proceso abierto, transparente y objetivo, otras empresas con mayor capacidad económica, trayectoria e idoneidad habrían podido presentar ofertas más favorables para el patrimonio público. Al no hacerlo, no solo se eliminó la competencia, sino que se comprometió la eficiencia del gasto estatal y se introdujo un riesgo adicional al delegar la ejecución de un proyecto de alto impacto económico y social en una empresa cuya debilidad financiera ya estaba documentada.

Esta situación ya ha sido reconocida por el Consejo de Estado, en el marco de la acción popular promovida contra EMCALI, por la adjudicación directa de un contrato de prestación de servicios tecnológicos a la Fundación Parque Tecnológico del Software (PARQUESOFT), sin permitir la participación de otros oferentes. En ese caso, el alto tribunal concluyó que tal actuación constituyó una restricción injustificada al derecho colectivo a la libre competencia, con afectación directa al patrimonio público y a la moralidad administrativa, veamos:

*“La Sala concluye, entonces, que el procedimiento previo y posterior, es decir, la invitación directa de EMCALI a PARQUESOFT, como único proponente y la celebración del contrato, contrariaron abiertamente los principios de selección objetiva, concurrencia en condiciones de libre competencia, eficiencia, eficacia, moralidad, transparencia, imparcialidad y publicidad, que según los artículos 2º, numerales 2.5 y 2.6; 3º, numeral 3.9; 30 y 34 de la Ley 142 de 1994, 3º de la Ley 489 de 1998 y 2º, 13, 20, 21 y 23 de la citada Resolución, debían regir el proceso de contratación.*

*(...) Lo expuesto si se considera que, aunado a la vulneración de la normatividad antes referida, ante la difícil situación financiera y empresarial por la que atravesaba, lejos de defender a la entidad, a los acreedores y a los usuarios, EMCALI fue desleal a su misión, en cuanto, actuando de manera contraria a la libre competencia y eficiencia económica,*

transparencia y neutralidad, omitió aplicar los procedimientos establecidos que, además de sujetarse al ordenamiento, le habrían permitido acceder a mejores condiciones, logrando eficiencia en los costos en la prestación del servicio y proteger el patrimonio público.”<sup>34</sup> (El resaltado es nuestro)

Como se observa, conductas como las desplegadas por estas entidades públicas no solo lesionan el proceso competitivo, sino que comprometen de manera directa el interés público, representado en la adecuada administración de los bienes estatales, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la garantía de que los consumidores —esto es, la ciudadanía que se beneficia de los bienes y servicios derivados del contrato— cuenten con operadores solventes, técnicamente idóneos y capaces de asegurar la sostenibilidad de la operación en el largo plazo.

Estos efectos ha sido resaltados por la propia Superintendencia de Industria y Comercio, al desarrollar los efectos explotativo y exclusorios de las conductas anticompetitivas en escenarios de contratación pública indicando:

*“Por lo tanto, una conducta como la descrita en el presente acto generó efectos explotativos y exclusorios al interior del proceso de selección objeto de Investigación. Esto quiere decir que el sistema reprochado resulta violatorio del régimen de libre competencia económica en la medida en que la conducta estaría impidiendo, por un lado, que otros agentes, que ejercen mayor presión competitiva, sean adjudicatarios y, por otro lado, que el precio de los bienes y servicios comprados por la entidad demandante sea la mejor opción de compra”.*<sup>35</sup>

#### **5.2.5      Conclusión de la conducta anticompetitiva evidenciada en el Contrato 78 de 2023, que vulnera el derecho a la libre competencia / Exposición frente a la luz del derecho de la competencia**

En conclusión, la adjudicación directa del uso de un bien con alto valor estratégico y comercial a un único operador, sin mediar procedimiento competitivo alguno y en favor de una empresa con señales objetivas de debilidad financiera —además de estar sometida a vigilancia por parte de la autoridad societaria— constituye no solo una omisión grave desde la perspectiva de la contratación estatal, sino también una infracción sustancial al derecho colectivo a la libre competencia económica.

Esta actuación impidió el funcionamiento normal del mercado, excluyó injustificadamente a otros agentes económicos y privó al erario de potenciales beneficios derivados de una selección plural y objetiva, todo ello sin que mediara justificación legal ni técnica suficiente.

Nos encontramos, entonces, ante un comportamiento que podría configurar un acto de competencia desleal con repercusiones en el interés público, así como una posible conducta restrictiva de la competencia, cuya valoración no puede ser eludida por el juez de la acción popular en cumplimiento de su deber de protección de los derechos colectivos.

---

<sup>34</sup> C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Rad. 76001-23-31-000-2005-02130-01(AP). M.P. Stella Conto Díaz.

<sup>35</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 54338 de 2019.

## Análisis del contrato 078 – Arrendamiento Lotes 15 y 16 frente al Derecho colectivo de la libre competencia

Criterio	Resultado
¿Garantizó el acceso de múltiples interesados?	✗
¿Estableció reglas claras, objetivas e imparciales?	✗
¿Propició un uso eficiente de los recursos públicos?	✗
¿Se realizaron estudios previos o técnicos que garantizaran la adjudicación al proponente más idóneo?	✗
¿El adjudicatario ofreció las mejores condiciones económicas o técnicas para el Estado?	✗
¿Se otorgaron ventajas anticompetitivas al adjudicatario?	✓
¿Se obtuvo el mayor valor por el dinero público invertido?	✗

**5.3 De la vulneración al derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.<sup>36</sup>**

El derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, se encuentra consagrado en el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

**5.3.1 De la vulneración al derecho colectivo a la realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas por la ausencia de licencias urbanística bajo la tesis de construcción de obras no convencionales y temporales**

Los Accionados han sostenido al unísono que las construcciones que están efectuando para la explotación de los Lotes 15 y 16, son estructuras temporales.

Esto se desprende del Estudio Previo previamente citado, según lo señalado en el documento:

*“(...) OCESA pretende desarrollar un escenario de las artes escénicas temporal que contará con una infraestructura temporal para la realización del proyecto.”*

(...)

---

<sup>36</sup> El derecho colectivo tratado en este acápite se articula y complementa con los derechos colectivos de la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente - Literales g) e i) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

*“La infraestructura utilizada sería de carácter temporal, salvo las infraestructuras de adecuación urbanística.”*

Asimismo, en el documento *Oferta para la celebración de un contrato de arrendamiento en los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias 50C-1447869 y 50C-1447870*, se expresa:

*“(...) OCESA pretende desarrollar un espacio cultural temporal que contará con una estructura modular para el desarrollo de espectáculos públicos.”*

En este contexto, resulta evidente la intención de eludir el trámite correspondiente para la obtención de la licencia urbanística.<sup>37</sup>

La intención manifiesta de los Accionados es pretender darle la apariencia de una estructura No Convencional<sup>38</sup> denominándola “Temporal”, con el objetivo de evitarse el trámite legal necesario de licencias urbanísticas.<sup>39</sup>

Pues bien, al respecto es preciso mencionar lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 400 de 1997, modificado por el artículo 183 del Decreto 19 de 2021 que indica:

*“Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley y en las disposiciones que la reglamenten.”*

---

<sup>37</sup> El numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016 dispone que: “Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. (... )”

<sup>38</sup> La Circular 2021EE0090167 de 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio indica: *“Edificación no convencional — De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 400 de 1997, se entiende por edificación no convencional aquella estructura que no cumple alguno o ningún requisito del Reglamento NSR-10, ni está prevista dentro de su alcance respecto a los materiales estructurales permitidos, los procedimientos de diseño aceptados por el Reglamento, las dimensiones permitidas, las calidades de los materiales estructurales exigidas, las solicitudes y cargas que deban tenerse en cuenta en el diseño, o cualquier otro requisito exigido por el Reglamento. (...)”*

<sup>39</sup> El artículo 2.2.6.1.1.11 del Decreto 1077 de 2015, establece al respecto del Régimen especial en materia de licencias urbanísticas. “(...) 2. No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.

Cuando este tipo de estructuras se contemple dentro del trámite de una licencia de construcción, urbanización o parcelación no se computarán dentro de los índices de ocupación y construcción y tampoco estarán sujetas al cumplimiento de la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan; y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente - NSR-10, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.”

¿Cómo una estructura que albergará más de 40.000 personas No requiere licencia de construcción?

¿Qué suerte correrán las vidas humanas que acudirán a dichos eventos convencidos en que las autoridades han ejercido sus competencias para autorizar su realización, ante la ocurrencia de un sismo o un incendio?



Pues bien, es claro que el Reglamento Colombiano De Construcción Sismo Resistente NSR-10, tiene como Objeto:

*"A.1.2.2 — OBJETO — El presente Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes, NSR-10, tiene por objeto: A.1.2.2.1 — Reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.*

*A.1.2.2.2 — Una edificación diseñada siguiendo los requisitos de este Reglamento, debe ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño a los elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales pero sin colapso.*

*A.1.2.2.3 — Además de la defensa de la vida, con el cumplimiento de los niveles prescritos por el presente Reglamento para los movimientos sísmicos de diseño, los cuales corresponden a requisitos mínimos establecidos para el diseño de elementos estructurales y elementos no estructurales, se permite proteger en alguna medida el patrimonio."*

Es la defensa de la vida que exige de las autoridades que intervengan para efectos de evitar perjuicios irremediables como la pérdida de la vida ante eventos sísmicos, incendios<sup>40</sup> u otros eventos catastróficos con estructuras temporales<sup>41</sup> en el País.

Dicho lo anterior, hay que indicar que la Circular 2021EE0090167 de 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio indica claramente sobre la necesidad de obtención de licencias para construcciones tituladas No Convencionales pero que sí requiera cimientos, soporte cargas gravitacionales, genere detrimento en el terreno o su comportamiento corresponda al de una edificación convencional y su uso sea, como el caso que nos ocupa, la ocupación por seres humanos. Esto, textualmente se expresa así:

*"En consecuencia, si se pretende adelantar una construcción que necesite cimientos, soporte cargas gravitacionales, genere detrimento en el terreno, su comportamiento dinámico corresponda al de una edificación convencional y su uso primordial sea la habitación u ocupación por seres humanos, se requerirá que ésta cumpla con las normas de construcción sismo resistente -Ley 400 de 1997 y Norma Sismo Resistente NSR-10, o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan- y adelantar el trámite de licenciamiento urbanístico -Ley 388 de 1997, Decreto 1077 de 2015, y las Resoluciones 462 y 463 de 2017 expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan- con el fin de no poner en peligro la vida y bienes de las personas, así como garantizar la seguridad de quienes lo habitan."*

Para sustentar lo indicado, se acompaña en el acápite de pruebas, el Concepto Técnico Normativo que da cuenta, con la información pública disponible, de la obligatoriedad de obtención de licencia de construcción para las obras que se efectúan sobre los Lotes 15 y 16.

En derecho de petición con radicación 2024-10059/ 1-2024 10060 de 2024 al cual se tuvo acceso por ser información que reposa en documentos públicos,<sup>42</sup> la Secretaría de Planeación de Bogotá D.C. le indicó a OCESA:

*"(...) Con arreglo a lo establecido en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, corresponde al Curador Urbano en el ejercicio de sus funciones establecidas en los artículos 2.2.6.6.1.1, 2.2.6.6.1.2 y 2.2.6.6.1.3 realizar la verificación de la concordancia de las normas urbanísticas vigentes en los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias.*

*"ARTÍCULO 2.2.6.6.1.3 Autonomía y responsabilidad del curador urbano. El curador urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que causen a los usuarios, a terceros o a la administración pública es el ejercicio de su función pública.'*

*Por su parte, el artículo 2.2.6.1.1.3 ibidem precisa lo siguiente:*

<sup>40</sup> <https://es.euronews.com/my-europe/2025/07/17/un-incendio-destruye-el-escenario-principal-de-tomorrowland-en-belgica-y-pone-en-duda-la-c>

<sup>41</sup> Tragedia en Tolima: 5 muertos y más de 500 heridos en derrumbe en corrajeja [https://www.youtube.com/watch?v=-zEIB8\\_Xaps](https://www.youtube.com/watch?v=-zEIB8_Xaps)

<sup>42</sup> Información consultada en el expediente polílico que reposa en la Inspección 13 C de Teusaquillo

*"(...) Competencia. El estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción de que tratan los numerales 1 a 4 del artículo anterior corresponde a los curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura"*

*Finalmente, teniendo en consideración el análisis aquí realizado, es necesario que el presente pronunciamiento prevalezca para los predios 15 y 16 del Parque Simón Bolívar sector Centro Bolivariano sobre cualquier decisión a ser adoptada, en mérito a su relación esencial con determinantes normativas de categoría ambiental que son de superior jerarquía en materia de ordenación del territorio."*

Asimismo, se allega en esta AP – documento PRSCI-25-0795 de 14 de julio de 2025, las inquietudes presentadas por la Sociedad Colombiana de Ingenieros que fue publicada en medios recientemente, en la cual se indica en algunos de sus apartes:

*"(...) Desde la Comisión Técnica Permanente de Estructuras de la SCI, hemos seguido con atención el desarrollo del proyecto Vive Claro, un escenario concebido para eventos masivos que actualmente se construye en inmediaciones del Parque Simón Bolívar, y cuya capacidad proyectada supera las 40.000 personas. Aunque se trata de una iniciativa privada liderada por OCESA y Claro, en un terreno alquilado a la Beneficencia de Cundinamarca, su impacto urbano, social y ambiental involucra directamente a la ciudadanía y a las autoridades competentes.*

*Según la escasa información técnica disponible al público, el proyecto ha sido presentado como una estructura temporal, por lo que no habría requerido una licencia formal de construcción ni la aprobación correspondiente bajo el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10). Sin embargo, debido a su escala, al alto nivel de ocupación previsto y a su posible permanencia en el tiempo, resulta fundamental verificar si los procesos de diseño, revisión y supervisión técnica cumplen efectivamente con lo establecido en la Ley 400 de 1997 y en la normatividad nacional vigente.*

*Dado que este escenario se proyecta como un nuevo espacio de convergencia cultural y ciudadana, consideramos fundamental emitir todas las alertas que conduzcan a verificar las condiciones de diseño, funcionamiento y seguridad que deben respaldar su operación. Esto incluye, entre otros aspectos, la evaluación de cargas verticales y horizontales, la respuesta ante eventos sísmicos, los efectos del viento y la planificación de evacuación en situaciones de emergencia."*

Finalmente hay que indicar que actualmente se adelanta un expediente policial verbal abreviado bajo la radicación: 2024634490100215E en la Inspección 13 C de Teusaquillo. La actuación policial, iniciada el 28 de mayo de 2024, permanece hasta la fecha sin una decisión de fondo y en estado de inactividad.

Lo anterior, a pesar de que según lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, las autoridades, en ejercicio de su función de policía por comportamientos que afectan la integridad urbanística, deben imponer de inmediato la suspensión de la construcción. Esto se establece de la siguiente manera:

*"Parágrafo 1. Cuando se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia, se impondrán de inmediato la medida de suspensión de construcción o*

*demolición, y se solicitará a las empresas de servicios públicos domiciliarios la suspensión de los servicios correspondientes si no hubiese habitación.”*

**5.3.2 De la vulneración al derecho colectivo a la realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas por inobservancia de las normas para el funcionamiento de espacios culturales para espectáculos públicos de las artes escénicas**

Sobre esta aproximación a la vulneración al derecho colectivo la realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas, se indica que ante la ausencia de licencia de construcción se inobserva en consecuencia lo dispuesto en la Ley 1493 de 2011 - *Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.*

El artículo 16 de la citada Ley, modificado por el artículo 134 del Decreto Ley 2106 de 2019, señala:

*“Funcionamiento de Espacios Culturales para Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas. Para la realización de espectáculos públicos de las artes escénicas en los espacios culturales dedicados a la presentación y circulación de este tipo de eventos, se deberán cumplir los siguientes requisitos, sin que sea necesario un permiso individualizado por cada espectáculo, función o temporada:*

- 1. Contar con un plan de contingencia para la prevención y mitigación de riesgos, según la complejidad del evento.*
- 2. Cumplir con las condiciones sanitarias y ambientales definidas por el Decreto ley 2811 de 1974 y las demás normas aplicables sobre la materia.*
- 3. En el caso de edificaciones nuevas, las que soliciten licencia de construcción y aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, se deberá contar con un concepto técnico del comportamiento estructural y funcional del escenario, en los términos y condiciones establecidas en la normatividad nacional que regula la materia: Ley 400 de 1997 y Decreto reglamentario 926 de 2010 y/o las que las modifiquen o sustituyan.*
- 4. Cumplir con las normas referentes a la intensidad auditiva, horario y ubicación señalados por la entidad competente del respectivo municipio o distrito.”*

Visto lo expuesto, entonces, ante la ausencia de licencia de construcción y de certeza en el cumplimiento de las normas de construcciones sismo resistentes:

¿Cómo se podría acreditar un plan de contingencia para la prevención y mitigación de riesgo en un evento de más de 40.000 personas?

¿Cómo se daría garantías a la comunidad y asistentes de concepto técnico de cumplimiento conforme la Ley 400 de 1997 y demás aplicables?

Señor juez de la acción popular, es menester y urgente la intervención con las medidas que estime pertinentes, con el fin de prevenir una eventual tragedia por eventuales daños a la salud y la vida de seres humanos.

## 6 Pruebas

1. Acto administrativo del 28 de noviembre de 2023 expedido por la Gobernación de Cundinamarca.
2. Acto administrativo del 28 de noviembre de 2023 expedido por la Beneficencia de Cundinamarca.
3. Estudios previos para la celebración de contrato de arrendamiento.
4. Copia de acta de Comité de Contratación del 23 de noviembre de 2023.
5. Concepto de revisión de procesos contractuales No. 621 del 28 de noviembre de 2023.
6. Concepto jurídico de agosto de 2023 suscrito por el Dr. Julián Andrés Pimiento Echeverry.
7. Comunicado del 9 de septiembre de 2023 de la Secretaría Jurídica de la Gobernación de Cundinamarca.
8. Concepto de valor de renta No. 15 del 15 de noviembre de 2023.
9. Carta de intención del 2 de agosto de 2023 emitida por OCESA.
10. Oferta de arrendamiento del 16 de noviembre de 2023 emitida por OCESA.
11. Acta de Comité Inmobiliario del 5 de octubre de 2023.
12. Contrato de arrendamiento del 28 de noviembre de 2023 suscrito entre la Beneficencia de Cundinamarca y Ocesa Colombia S.A.S
13. Documento de Análisis de usos y Plan Maestro Parque Simón Bolívar de la Secretaría de Planeación de Bogotá.
14. Comunicado No. 2-2023-87945 de la Secretaría de Planeación de Bogotá.
15. Comunicado de solicitud de revisión de avalúo de renta No. 15.
16. Avalúo de canon de arrendamiento mensual del 25 de septiembre de 2023.
17. Comunicado 23-3-02662 de la Curaduría Urbana No. 3.
18. Diagrama de áreas del Parque Simón Bolívar.
19. Certificado de Libertad y Tradición No. 1447870
20. Certificado de Libertad y Tradición No. 1447869.
21. Brouchure de servicios de Ocesa Colombia S.A.
22. Comunicado No. 2-2024-56563 del 25 de septiembre de 2024.
23. Circular No. 2021EE00901167 del Ministerio de Vivienda.
24. Concepto de Norma Urbanística CU3-24-4528 de la Curaduría 3 Urbana de Bogotá.
25. Concepto Técnico del ingeniero civil Mariano Rubiano.
26. Comunicado No. 2-2024-17130 de la Secretaría de Planeación de Bogotá.
27. Comunicado No IDRD No. 20236200141461 del 21 de junio de 2023.
28. Comunicado No. PRSCI-25-0795 del 14 de julio de 2025 de la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

29. Contrato de concesión No. IDRD CTO 2772-2024 del 7 de junio de 2024.
30. Contrato de concesión No. IDRD APP-IP- 001-2024 del 28 de septiembre de 2015.
31. Contrato de concesión No. IDRD 003665 del 16 de diciembre de 2019.
32. Petición de nulidad absoluta del contrato de arrendamiento (23 de julio de 2025).
33. Informe Técnico 164 de 2024.
34. Comunicado No. 2024-17130 del 3 de marzo de 2024.
35. Auto del 2 de julio de 2024 de la Inspección de Policía 13 C de Bogotá.
36. Auto del 22 de agosto de 2024 de la Inspección de Policía 13 C de Bogotá.
37. Comunicado No. 2024-421-324418-2 del 8 de octubre de 2024.
38. Resolución No. 11001-4—24-1099 del 2 de julio de 2024 de la Curaduría Urbana No. 4.
39. Auto 262 del 30 de diciembre de 2024 proferido por la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía.

## 7 Anexos

Certificado de existencia y representación legal de OCESA.  
Comunicación dirigida a la Beneficencia de Cundinamarca y su respectiva respuesta

## 8 Notificaciones

Accionados		
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA	Dirección física	Calle 26 No 51-53 Torre Beneficencia P 6 Bogotá - Colombia
	Dirección electrónica	<a href="mailto:notijudicial_bene@cundinamarca.gov.co">notijudicial_bene@cundinamarca.gov.co</a>
GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA	Dirección física	Calle 26 No 51-53 Bogotá, Colombia
	Dirección electrónica	<a href="mailto:notificaciones@cundinamarca.gov.co">notificaciones@cundinamarca.gov.co</a>
OCESA COLOMBIA SAS	Dirección física	Carrera 11 97 51 Oficina 201
	Dirección electrónica	<a href="mailto:notificaciones-col@ocesa.co">notificaciones-col@ocesa.co</a>
Accionantes		
QUENA MARÍA RIBADENEIRA MIÑO	Dirección física	Calle 36 No. 28 <sup>a</sup> – 41 Oficina 457
	Dirección electrónica	<a href="mailto:qmribadeneira@concejobogota.gov.co">qmribadeneira@concejobogota.gov.co</a>
MONICA NAAR PARDO	Dirección física	<a href="mailto:naarpardo18@gmail.com">naarpardo18@gmail.com</a>
	Dirección electrónica	Transversal 28 B # 36 - 39

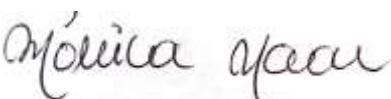
En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley 2213 de 2022, declaro bajo la gravedad de juramento que las direcciones electrónicas suministradas para efectos de las notificaciones personales en la presente acción popular son veraces y corresponden a las personas naturales o jurídicas a quienes se pretende notificar.

Manifestamos que dichas direcciones electrónicas fueron obtenidas directamente de las páginas web oficiales de cada una de las entidades públicas involucradas en el presente trámite, atendiendo a su carácter institucional y al principio de publicidad que rige la actuación administrativa.

Así mismo, allego las pruebas correspondientes que acreditan la autenticidad de las direcciones electrónicas suministradas, así como evidencia de las comunicaciones previas enviadas a través de dichos medios, con el fin de garantizar el debido proceso y la validez de las notificaciones personales conforme a la Ley.

#### ACCIONANTES

  
QUENA MARÍA RIBADENEIRA MIÑO  
CC 27252146

  
MONICA NAAR PARDO  
CC 52.409.453