

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veinte (20) de marzo de dos mil quince (2015)

Radicado	05001-33-33-011- 2014-01628 -00
Demandante	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA – METRO DE MEDELLIN LTDA
Demandado	JUAN GUILLERMO POSADA NUÑEZ
Medio de control	CONTROVERSIA CONTRACTUAL - RESTITUCION DE BIEN INMUEBLE ARRENDADO
Asunto	Rechaza demanda

El Consejo de Estado, ha manifestado que esta Jurisdicción es la competente para conocer de los procesos de restitución de bien inmueble arrendado en asuntos como el presente, en que el presunto contrato fue celebrado entre un particular y una entidad pública y que tales procesos deben ser adelantados conforme a las normas que gobiernan el proceso de restitución de tenencia previstas en C.P.C., veamos¹:

"...Para la Sala las controversias que giren alrededor de los contratos de arrendamiento celebrados con entidades estatales, deben ventilarse a través del trámite especial, esto es, el procedimiento abreviado desarrollado específicamente en los artículos 408 y 424 del C. de P.C, porque los términos allí previstos y la celeridad del trámite a seguir responden a la naturaleza de las acciones en las cuales se pretende la restitución y entrega de los inmuebles.

"A pesar que la legislación contenciosa carezca del trámite especial, ello obedece al hecho que bajo la vigencia de la legislación anterior dichos procesos se tramitaban ante la justicia ordinaria con aplicación del procedimiento abreviado, el que, sin duda, responde a la necesidad de la aplicación de una acción más expedita y a la naturaleza del contrato, que en cualquier caso resulta más eficaz para el propósito perseguido..."
-subraya la Sala-

En esta misma línea, al amparo de la doctrina, la Sala acogió sin reservas que cualquier causa que pueda llevar a pedir la restitución de la tenencia del inmueble arrendado (verbigracia indebida destinación, venta del bien, necesidad de ocuparlo, expiración del plazo e incumplimiento en pago de cánones, entre otras) y el reconocimiento de las indemnizaciones a que haya lugar (artículo 408 No. 9 del C. de P. Civil), debe ser tramitada siguiendo el proceso abreviado; al respecto señaló:

(...)

"La Sala considera que las pretensiones expuestas en la demanda son propias de un proceso de restitución de inmueble arrendado cuyo

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 29 de agosto de 2013, CP: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO, Radicación: 25000-23-26-000-1998-02194-01 (22988).

trámite, de acuerdo con el art. 408 del C.P.C., es el procedimiento abreviado. En efecto, en la demanda se pidió la declaratoria de terminación del contrato de arrendamiento No. 008 del 2 de febrero de 1.996 y la consecuente restitución del inmueble arrendado. (...)

"La Sala acoge la interpretación mencionada y, por lo tanto, considera que las pretensiones de terminación del contrato y la consecuente restitución del inmueble, son pretensiones propias del proceso de restitución de inmueble arrendado cuyo trámite, de acuerdo con el C.P.C., es el abreviado..."

En el caso concreto, en la demanda se solicitó se declarara la terminación del contrato de administración de la cuota de fomento cacaotero celebrado entre el Ministerio de Agricultura y la Federación Nacional de Cacaoteros por incumplimiento de las obligaciones y el vencimiento del término pactado en cuanto hace relación a la administración del Predio El Cortijo, ubicado en el Municipio de Puerto Tejada (Cauca), y que se ordenara la restitución de la tenencia del mismo, controversia que de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Sala es de competencia de esta Jurisdicción y debe ventilarse mediante el procedimiento cognitivo abreviado, regulado en los artículos 408 y ss. del C. de P. Civil, dada la naturaleza de la acción, la celeridad para la obtención del fin en ella perseguido y lo previsto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, que ordena, ante la falta de regulación de un trámite especial a seguir a propósito del tema en el Código Contencioso Administrativo acudir al estatuto procesal civil.

En ese orden, el procedimiento abreviado para las restituciones de inmuebles arrendados se convierte en una excepción al procedimiento ordinario que se impone en los demás temas contractuales, como en punto dispone el artículo 206 del Código Contencioso Administrativo."

Para el caso debe tenerse en cuenta que la norma vigente en la jurisdicción administrativa es el CPACA, sin embargo la jurisprudencia que acaba de mencionarse no ha perdido vigencia, dado que la ley 1437 de 2011, tampoco reguló lo atinente a los procesos de restitución de tenencia, razón por la que debe acudir al Código General del Proceso, de conformidad con lo dispuesto en el art. 306 del CPACA.

La apoderada de la entidad pública demandante Metro de Medellín, orienta sus pretensiones a través del proceso de restitución de inmueble arrendado, sin embargo aclara que no existe contrato escrito entre el demandado y la entidad demandante y agrega que el mismo es verbal.

Sin embargo de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado², en asuntos como el analizado en realidad se presenta una inexistencia del contrato, ya que de no constar por escrito, el contrato carece de efectos en el mundo jurídico, porque no nace a la vida jurídica, y tratándose de contratos estatales requieren obligatoriamente de la solemnidad del escrito, veamos:

"La autonomía de la voluntad en la contratación estatal tiene precisos límites y cargas rigurosas y rígidas que deben ser cumplidas tanto para que exista el contrato estatal como para que no nazca con vicios que afecten su validez y en general la producción de los efectos que con el

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Bogotá 23 de marzo de 2011, CP: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Radicación No. 0700112331000199800901 (17.072)

mismo se pretende alcanzar. Para su plena eficacia el contrato de la Administración debe cumplir con los requisitos esenciales, es decir, aquellos sin los cuales no existiría (arts. 1501 C.C. y 998 inc. 2 C. de Co.), referidos a la definición del negocio jurídico en su generalidad, los elementos de su definición particular y las formalidades constitutivas previstas.

Precisamente, dentro de las variadas limitaciones a que está sujeto el contrato estatal, se encuentran las formalidades constitutivas que deben observarse para que el acuerdo de voluntades nazca a la vida jurídica. En efecto, en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, está la relativa a la forma del contrato estatal y que en lo pertinente estableció, la regla general e imperativa según la cual los contratos que celebren las entidades estatales "constarán por escrito" (contrato litteris), en contraposición a la libertad de forma del régimen civil en el que la consensualidad es la regla general, o lo que es igual, el "solus consensus obligat".

Así, la forma como se materializa el vínculo jurídico con la Administración es escrita, como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia de la Sección. En la norma original de la Ley 80 de 1993 las formalidades plenas estaban determinadas en función de la cuantía (parágrafo art. 39 Ley 80/93 y art. 25 Decreto 679/94; precepto coherente y armónico con el artículo 41 de la misma Ley 80 de 1993, por cuya inteligencia: "Artículo 41.- Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito." (Subraya la Sala). Esta norma en forma imperativa revistió a la forma escrita de un valor ad solemnitatem o ad substantiam actus (forma dat esse rei), al predicar que el acto o negocio jurídico sólo nace a la vida jurídica cuando adopta esa forma obligatoria, solemnidad esencial para su existencia jurídica de rigurosa observancia, que constituye una restricción positiva a la expresión de la voluntad. La legislación es, pues, clara en impedir la consolidación de los efectos de un negocio jurídico estatal que no se eleve a escrito y por lo mismo, no autoriza su ejecución, lo que significa que proscribire la contratación estatal verbal.

En este sentido, el contrato celebrado por la Administración con los particulares de cada uno de los tipos negociales siempre es de carácter solemne, es decir, que para su existencia y, por ende, eficacia, de acuerdo con el régimen jurídico de derecho público al cual está sometido, se requiere que se eleve a escrito la manifestación de voluntad, de manera que la ausencia de éste conlleva la inexistencia del negocio jurídico e impide el nacimiento de los efectos jurídicos pretendidos por las partes, toda vez que para vincularse no tienen libertad de forma, "...pues la solemnidad escrituraria hace parte de la definición del tipo negocial por razones de seguridad y certeza en razón a que se trata de una normativa reguladora de la contratación de las entidades públicas...".

La solemnidad según la cual esta clase de contratos deben constar por escrito, constituye pues un requisito ad substantiam actus, esto es, sin el cual el negocio no existe y por tanto, carece de efectos en el mundo jurídico; ello implica que la falta del documento que contiene el acto o contrato no pueda suplirse con otra prueba, pues en aquellos negocios jurídicos en los que la ley requiere de esa solemnidad, la ausencia del documento escrito conlleva a que se miren como no celebrados y su omisión de aportarlos en legal forma dentro de un proceso judicial impide que se puedan hacer valer o reconocer los derechos y obligaciones - efectos jurídicos- que en nombre o a título de él se reclaman. Incluso, en la Ley 80 de 1993 original, el legislador estableció para los negocios

jurídicos que pueden celebrarse sin formalidades plenas, la exigencia de la orden previa y escrita de las obras, trabajos, bienes o servicios objeto del contrato expedida por el jefe o representante legal de la entidad o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto (art. 39); y en todo caso, en situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley, que no permitan la suscripción de contrato escrito, si bien se autoriza prescindir de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante (art. 41 inc. 3).

Ahora bien, como quiera que los contratos estatales son solemnes ha de estarse a lo dispuesto por los artículos 1501 del Código Civil y 998 inciso segundo del Código de Comercio -aplicables a los negocios jurídicos estatales por expresa remisión del inciso primero de los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993-, de conformidad con los cuales no existiría o mejor aún "[s]erá inexistente el negocio jurídico cuando se haya celebrado sin las solemnidades sustanciales que la ley exija para su formación del acto o contrato". Por lo demás, la ratificación expresa posterior que permite la ley (inc. 1 art. 898 C.Co.) dando cumplimiento a las solemnidades pertinentes, perfecciona el acto inexistente tan sólo en la fecha de tal ratificación y no constituye una habilitación para normalizar o subsanar lo que comúnmente se denominan "hechos cumplidos".

La Sala en jurisprudencia que ahora se reitera ha mostrado que este carácter solemne del contrato estatal no ha sido extraño a los diversos estatutos que han regulado las relaciones negociales de los particulares con el Estado, en los que se han consagrado presupuestos que deben cumplirse tanto para la celebración del contrato, como para su perfeccionamiento y así mismo, han determinado la forma de probar los contratos, siendo una constante que hayan dispuesto la necesidad de instrumentar el negocio estatal, por regla general, mediante escrito, como requisito ad substantiam actus, salvo expresa disposición legal en contrario y por lo tanto, no es posible probar el contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal, toda vez que el contrato, el escrito y su prueba son inseparables.

El art. 384 numeral 1 del C.G.P. indica como requisito del proceso de restitución de tenencia, que la demanda debe venir acompañada del contrato de arrendamiento suscrito por el arrendatario, de suerte que ante la ausencia del mencionado requisito, sería del caso inadmitir la demanda para que la parte actora de cumplimiento al requisito legal señalado, sin embargo tal inadmisión caería en el vacío, dado que el METRO de Medellín ha informado de manera perentoria la inexistencia del mencionado contrato.

Cabe además precisar que en virtud de la solemnidad de los contratos estatales, no es posible dar paso a las demás posibilidades contempladas en el art. 384 del C.G.P., como sucedáneos del contrato de arrendamiento, tales como los testimonios sumarios o la confesión extraprocesal.

Tampoco tendría el Juzgado la posibilidad de orientar la demanda instaurada a través de otro medio de control, toda vez que las pretensiones, son claras al exigir la restitución del inmueble presuntamente arrendado, lo que determina que el único medio de control apto para perseguir ese efecto, es el de restitución de inmueble, que exige como requisito el aporte del contrato.

Así las cosas y ante la imposibilidad de que el METRO DE MEDELLIN, aporte el contrato como requisito de la demanda, la misma debe ser rechazada de

conformidad con lo dispuesto en el art. 90 inciso 4 del C.G.P., por tanto éste Juzgado

RESUELVE

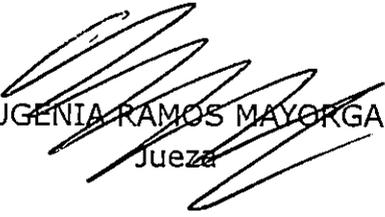
PRIMERO: Rechazar la demanda de la referencia.

SEGUNDO: Se ordena la devolución de los anexos al interesado.

TERCERO: Cumplido lo anterior, archívese el expediente previa cancelación de la radicación.

CUARTO: Se le reconoce personería judicial a la Dra. NOELIA ALZATE MARIN, como apoderada de la entidad pública demandante METRO DE MEDELLIN LTDA, en los términos del poder conferido expuesto a folio 5.

NOTIFÍQUESE


EUGENIA RAMOS MAYORGA
Jueza

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS
JUZGADO 11º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS N°
_____ el auto anterior.

Medellín, _____ . Fijado a las 8:00
a.m.

SECRETARIO