

República de Colombia
Rama Judicial



Distrito Judicial Administrativo de Sucre
Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo

Sincelejo, treinta y uno (31) de julio de dos mil trece (2013)

Medios de control	Controversias Contractuales-Reparación Directa.
Radicado No.	70-001-33-33-006-2013-00143-00
Demandantes	Jaime Enrique Medina Medina
	Nidia del Rosario Medina Medina
	Tulio José Medina Medina
	Ismael de Jesús Medina Medina
	Abel del Cristo Medina Medina
	María Auxiliadora Medina Medina
	Francia Elena Medina Medina
Demandado	Municipio de Morroa

Asunto: Auto que rechaza por extemporaneidad el medio de control de controversias cotractuales y ordena adecuar la demanda al medio de control de reparación directa.

1. La demanda.

1.1. Proceso cuyo trámite se solicita en la demanda.

Los y las demandantes actuando a través de apoderada judicial, afirman que acuden a la jurisdicción contencioso administrativa con la “finalidad de impetrar demanda de restitución de inmueble arrendado contra el MUNICIPIO DE MORROA-SUCRE, representado legalmente por el Doctor JUAN DOMINGUEZ o quien haga sus veces”.

1.2. Como fundamento fáctico relevante para decidir sobre la admisión de la demanda se destacan los siguientes:

El 1 de junio de 2007 las y los demandantes actuando en calidad de propietarios del predio rural individualizado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 342-4636 y el Municipio de Morroa, celebraron el contrato de arrendamiento No. 004, cuyo objeto fue el arriendo por el término de 12

meses, de 30 hectáreas de ese inmueble, para la realización de actividades productivas en el sector agropecuario del Municipio.

El Municipio de Morroa entregó a supuestos desplazados la totalidad del predio La Herradura, es decir, 66 hectáreas más 8.054 metros cuadrados para la ejecución de proyectos agropecuarios.

El contrato de arrendamiento se inició el 1 de junio de 2007 y tenía como fecha de terminación el 31 de mayo de 2008, pero se ha venido prorrogando hasta la fecha en forma indefinida.

Desde el 1 de junio de 2008 el Municipio de Morroa no cumple con el pago de los cánones de arrendamiento, tal como se estipuló en el respectivo contrato.

El Municipio de Morroa en su calidad de arrendatario ha desmejorado notablemente el predio, teniendo en cuenta que al momento de su entrega éste era productivo y sus pastos se encontraban en buen estado, lo mismo que sus cercas, las puertas, represas, etc.

El 1 de marzo de 2012 los y las demandantes requirieron al municipio demandado para que restituya el inmueble arrendado y para constituirlo en mora, el Municipio de Morroa no dio respuesta a esa petición.

1.3. Como pretensiones determinantes para decidir sobre la admisión de la demanda se traen las siguientes:

Que se declare terminado el contrato de arrendamiento No. 004 del 1 de junio de 2007 celebrado entre los demandantes y el Municipio de Morroa, sobre 30 hectáreas del inmueble individualizado con el F.M.I. No. 342-4636.

Que se ordene al Municipio demandando que restituya en el estado en el que le fue entregado, el inmueble con matrícula inmobiliaria No. 342-4636, código catastral No. 70473000200010064000, denominado “La Herradura”.

Que se condene a la entidad demandada a pagar 4 años y 5 meses por concepto de cánones de arrendamiento en mora, conforme al artículo 424 Para. 2 num. 6 del C.P.C equivalentes a \$16.800.000, más intereses corrientes y moratorios.

Que se condene al Municipio de Morroa a pagar \$26.581.677,76 a título de indemnización, equivalentes a 5 años y 5 meses de cánones de arrendamiento, por el usufructo de la parte del predio (36 hectáreas más 8.054 metros cuadrados), que no fue arrendado.

Que se condene a la entidad demandada a indemnizar a la parte demandante las desmejoras sufridas por el predio.

Que se condene a la entidad demandada a pagar la suma correspondiente a la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato de arrendamiento No. 004 del 1 de junio de 2007.

2. Consideraciones.

2.1. Teniendo en cuenta los hechos y las pretensiones de la demanda anteriormente mencionadas, así como los documentos anexos a ella, afirma el juzgado que en ella se formuló una acumulación de pretensiones correspondientes a los medios de control de controversias contractuales (art. 141 Ley 1437/11) y de reparación directa (art. 140 ibídem).

En efecto, de una parte las pretensiones consistentes en (i) que se declare la terminación del Contrato Estatal No. 004 del 1 de junio de 2007 bajo el entendido de que se ha producido su prórroga automáticamente, (ii) que se pague el valor del canon a partir del 1 de junio de 2008 y hasta la fecha, es decir, durante el lapso en que la parte considera que el contrato se ha prorrogado automáticamente, (iii) que se restituya la parte del inmueble dada en arriendo conforme con la cláusula 5ª, y (iv) que se paguen las sanciones por incumplimiento del contrato, pactadas en la cláusula 6ª, son propias del medio de control de controversias contractuales (art. 141 Ley 1437/2011); mientras que son propias del medio de control de reparación directa, las pretensiones indemnizatorias derivadas del supuesto uso y

disfrute de hecho por parte de terceros de la parte del inmueble que no fue objeto de arrendamiento, supuestamente permitida por la entidad demandada (art. 140 Ley 1437/2011).

Así las cosas, no es procedente para el juzgado, la solicitud de la parte demandante de que al asunto se le dé el trámite del proceso abreviado establecido en el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, dado que a la luz del artículo 104 numerales 1 y 2 de la Ley 1437 de 2011 él es de objeto de la jurisdicción contencioso administrativa, este juzgado es competente para conocerlo de acuerdo con las normas que determinan la competencia, luego la demanda es tramitable atendiendo a lo dispuesto en los artículos 179 a 196 y concordantes de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, reconoce el juzgado que existen pronunciamientos judiciales proferidos por el H. Consejo de Estado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, producidos para decidir asunto similares al que se encuentra bajo estudio, que fueron tramitados por el proceso abreviado consagrado en el Código de Procedimiento Civil¹; pero, no está de acuerdo el juzgado con esa tesis dado que, ni en vigencia del C.C.A. ni en vigencia del CPACA ha existido vacío para tramitar el asunto pues las pretensiones pueden tramitarse a través del proceso ordinario contencioso administrativo, además, las decisiones del H. Consejo de Estado- Sección Tercera no han sido uniformes², el juzgado no conoce que exista sentencia de unificación al respecto, por tanto las citadas en la demanda y las otras consultadas por el juzgado constituyen criterio auxiliar de interpretación, que además actualmente carecen de fundamento legal ya que, el artículo 44 de la Ley 1395 de 2011 derogó el proceso abreviado.

2.2. Así las cosas, para decidir sobre la admisión de la demanda se plantean como problemas jurídicos: ¿se cumplen en el caso concreto los requisitos para que sea procedente la acumulación de pretensiones

¹ Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, expediente radicado No. 1900123310001999-01067-02 (24.7120) M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Auto del 3 de diciembre de 2008, expediente radicado No. 25000-23-26-000-2004-00719-01 (35724), M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

² En efecto, para sustentar que esas tesis del H. Consejo de Estado no han sido uniformes, el juzgado trae al caso concreto el auto del 5 de noviembre de 2003, proferido dentro del expediente radicado No. 20001-23-31-000-2002-01415-01 (24823) DM, M.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, en el que se decidió sobre la caducidad de una demanda en la que se solicitó la restitución de un inmueble arrendado y el pago de cánones de arrendamiento, y que se tramitó por la acción contractual (art. 87 C.C.A.). La demanda decidida mediante sentencia de 2ª instancia proferida por la Sección Tercera-Subsección B del H. Consejo de Estado, el 28 de febrero de 2011, dentro del radicado No. 2500232600020030034901, también se tramitó a través de la acción contractual, M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

relativas a controversias contractuales y de reparación directa?, ¿Cuál es la norma aplicable para determinar si la demanda por esos medios de control se presentó oportunamente?.

2.2.1. Requisitos para la acumulación de pretensiones de los distintos medios de control.

Para que sea procedente la acumulación de pretensiones de medios de control de controversias contractuales y de reparación directa, se requiere que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone:

“Artículo 165.- En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.”

La acumulación de pretensiones que se presenta en el caso concreto cumple con los requisitos establecidos en los numerales 1, 2 y 4 de la norma transcrita.

Sobre el requisito de la no caducidad de la acción, se refiere el juzgado en el numeral siguiente.

2.2.2. Término para la presentación oportuna de las demandas presentadas en ejercicio de acciones de reparación directa y controversias contractuales

consagradas en el Decreto 01 de 1984, o de los medios de control con el mismo nombre establecidos en la Ley 1437 de 2011.

En primer lugar, se precisa que para determinar la solución al problema jurídico referente al punto, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos relevantes, que se afirma están demostrados en el expediente para efectos de decidir sobre la admisión de la demanda:

- El contrato de arrendamiento del caso concreto es de ejecución sucesiva, por tanto requería liquidación de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 11 de ésta.
- El término pactado para la ejecución del contrato fue de 12 meses contados según los hechos de la demanda a partir del 1 de junio de 2007, por tanto el término venció el 1 de junio de 2008³.
- La administración no liquidó unilateralmente el contrato.
- En el contrato no se estipuló un término para hacerlo.
- Las partes no lo liquidaron bilateralmente.
- El inmueble dado en arriendo aún no se ha restituido a los demandantes.
- La demanda se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Para establecer si en un caso concreto fue presentada oportunamente la demanda en la que se formulan pretensiones que tienen como fuente el contrato estatal o contrato celebrado con una entidad pública, deben tenerse en cuenta tanto la fecha de celebración del contrato, como si él es de ejecución sucesiva o no y si requiere de liquidación o no, ya que teniendo en cuenta esos aspectos se define cuál es la norma aplicable entre el Decreto 01 de 1984, la Ley 80 de 1993, el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, y la Ley 1437 de 2011, y el punto a partir del cual debió contarse el respectivo término para la presentación de la demanda⁴.

El contrato del caso concreto se celebró el 1 de junio de 2007, es decir, en vigencia del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo

³ Art. 67 de la Ley 153 de 1887, C.P.y M, art. 59.

⁴ Para concluir esto se consultaron a los siguientes autores: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Tratado de Decreto Administrativo, Tomo III, Universidad Externado de Colombia edición 2004, y Dr. Carlos Betancur Jaramillo, Derecho Procesal Administrativo, 6ª edición, Señal Editora, pág. 175.

44 de la Ley 446 de 1998, que derogó tácitamente el artículo 55 de la Ley 80 de 1993⁵. Dicha norma también estaba vigente en la fecha en que se venció el término de ejecución del contrato (1 de junio de 2008).

En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto, la tesis del juzgado es que la demanda presentada por el medio de control de controversias contractuales se hizo por fuera del término legal, por tanto la acumulación de esas pretensiones con las de reparación directa no cumple lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 165 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2011⁶, la norma aplicable para determinar si la demanda por las pretensiones contractuales fue presentada en tiempo, es el artículo 136, numeral 10, literal d) del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, dado que el término para el ejercicio oportuno de la acción inició y comenzó a correr en vigencia del C.C.A., luego la situación se consolidó en vigencia de esta norma. El artículo 40 de la Ley 153 de 1887 dispone:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias indiciadas, los términos que hubieren comenzado a correr (...), se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos (...).”

Por tanto, si bien la norma procesal tiene vigencia inmediata, esa vigencia es hacia futuro, por ende no afecta o no aplica a los términos que a su vigencia ya estaban corriendo, con mas razón, entonces, no rige para modificar los términos que iniciaron y terminaron de correr en vigencia de la norma derogada, pues se trata de situaciones consolidadas.

Aclarado lo anterior, y ubicándonos en el artículo 136 numeral 10 literal d) del C.C.A. lo primero que hay que tener en cuenta para entender que la demanda se presentó cuando la acción había caducado, es que el contrato

⁵ Dispuso un término de prescripción de la acción de responsabilidad contractual de 20 años.

⁶ Vigente por lo dispuesto en su artículo 627, numeral 1.

de arrendamiento es de ejecución sucesiva⁷ y requería de liquidación, dado que al vencimiento del término inicialmente pactado existía obligaciones pendientes de cumplir por parte del contratista, como la de restituir mediante acta el inmueble arrendado en el estado en que fue entregado, salvo el deterioro natural, así como la definición del reconocimiento de las sanciones por incumplimiento.

Por tanto, a la luz de lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 debió liquidarse, y la obligación de liquidarlo nació al día siguiente de la terminación del plazo de 12 meses pactado por las partes para la ejecución del contrato, esto es el 2 de junio de 2008, fecha en que estaba vigente el Decreto 01 de 1984, por tanto su artículo 136 modificado por la Ley 446 de 1998, y el artículo 60 de la Ley 80 de 1993⁸ derogado parcialmente por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007⁹.

Precisemos, el artículo 136, numeral 10, literal d) del Decreto 01 de 1984 establece:

“Artículo. 136

(...)

d) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuado unilateralmente por la administración, a mas tardar dentro de los dos (2) años contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar”.

Por su parte, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993¹⁰ modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007¹¹, estipuló: “Los contratos de tracto sucesivo,

⁷ El Dr. José Alejandro Bonivento Fernández, en su obra Los Principales Contratos Civiles y Su paralelo con los Comerciales afirmó: “De ejecución sucesiva. El contrato se realiza periódicamente, y consiguientemente, las obligaciones se cumplen de manera sucesiva y pesan durante todo el transcurso del arrendamiento (...)” pág. 336, 11 edición, Ediciones Librería del Profesional.

⁸ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

⁹ “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”

¹⁰ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán de obligatoria liquidación.”

De otra parte, según el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, el plazo de liquidación de los contratos se reguló de la siguiente manera:

“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el pliego de condiciones o sus equivalente, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”

Así las cosas, interpretando las normas (art. 136 numeral 10, literal d) del C.C.A. modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, derogado parcialmente por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 11 de ésta), se concluye que en el caso concreto, el término de caducidad corrió a partir del vencimiento de los dos (2) meses contados a partir del vencimiento de los cuatro (4) meses de que disponía la administración para liquidar el contrato, es decir, desde el 2 de diciembre de 2008, por tanto el término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual (art. 87 del C.C.A.) a través de la cual no solamente se pudo pretender la liquidación del contrato sino las demás declaraciones o condenas pertinente¹², caducó el 2 de diciembre de 2010.

2.2.3. En cuanto a la caducidad de las pretensiones relativas al medio de control de reparación directa, sustentadas en hechos, acciones y omisiones imputados en la demanda al Municipio de Morroa, por entregar y permitir el usufructo por parte de terceros del predio individualizado en la demanda con el F.M.I. No. 342-4636, se precisa que, no existe dato en el expediente desde cuando se dio la acción u omisión de la que se pretende derivar la responsabilidad, sin embargo los hechos de la demanda informan que sigue estando ocupado por terceros, por tanto, a pesar de que de conformidad con lo establecido en los artículos 136-8 del Decreto 01 de 1984 y 164 num. 2 lit. i) de la Ley 1437 de 2011 el término de caducidad de la acción debe

¹¹ “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”

¹² Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Universidad Externado de Colombia, 1ª edición, 2004, pág. 286.

contarse como regla general a partir del día siguiente del hecho, acción u omisión causante del daño, para establecer si la demanda del caso concreto fue presentada dentro del término legal, se debe aplicar la tesis del H. Consejo de Estado establecida para un caso con similares supuestos fácticos a este, aplicada en providencia en la que expresó¹³:

“Previo a decidir los recursos de apelación formulados por las partes, la Sala abordará el tema relacionado con la caducidad de la acción, pues en la demanda se dijo que la ocupación del bien inmueble de propiedad de la familia Palacios Martínez, por miembros del Ejército Nacional, ocurrió en el mes de octubre de 1991, mientras que la demanda fue interpuesta el 31 de marzo de 1995.

Si bien ello es así, según se advierte de la queja instaurada por el señor Palacios Gómez ante la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, el 20 de noviembre de 1992, las pruebas que obran en el plenario indican claramente que para la época de presentación de la demanda las tropas del Ejército Nacional aún seguían ocupando el bien de propiedad de la familia Palacios Martínez, tal como se deduce de la comunicación remitida al Tribunal Administrativo de Norte de Santander por las Fuerzas Militares de Colombia, fecha el 5 de febrero de 1997, la cual se encuentra en original:

(...)

Para precisar el término de caducidad de la acción de reparación directa instaurada por los actores, se requiere tener claridad acerca de la época en la cual culminó la ocupación del predio de propiedad de la familia Palacios Martínez por parte de miembros del Ejército Nacional, pues debe entenderse que es a partir de ese momento que deberá contabilizarse el término de dos años que prevé la ley para accionar contra la demandada.

En este caso, no se tiene certeza acerca de la fecha exacta de cuándo las tropas del Ejército desalojaron el bien de propiedad de la familia Palacios Martínez, pero según la comunicación a la que se hizo alusión, ello ocurrió mucho después de que los actores instauraran la demanda, de manera que para la época en la que ésta se formuló, la acción no había caducado aún”.

La tesis anterior aplica al caso concreto, en consideración, también, a que el inmueble del caso concreto tiene una inscripción en su F.M.I. (fls. 13-14), realizada por disposición del Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada- Municipio de Los Palmitos, que ordena “ABSTENERSE DE INSCRIBIR ENAJENACIONES POR DECLARATORIA DE INMINENCIA DE RIESGO O DESPLAZAMIENTO FORZADO”, lo que permite afirmar que el inmueble está localizado en zona de conflicto, y que

¹³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 2 de septiembre de 2009, Expediente con Rad. No. 54001-23-31-000-1995-08869-01(17063). C. P. Dra. Myriam Guerrero de Escobar.

por ello el ejercicio del derecho de dominio sobre él se pudo ver afectado, y por ello el ejercicio de la acción contencioso administrativa correspondiente.

Por consiguiente, con base en lo expuesto, se afirma que la demanda presentada por el medio de control de reparación directa no ha caducado, y a través de dicho medio del control y para garantizarle a la parte demandante el derecho de acceder a la administración de justicia, se pueden formular las pretensiones necesarias para la reparación integral del daño (art. 16 Ley 446 de 1998, art. 90 C.P.), supuestamente causado por las acciones y omisiones descritas en la demanda y que se relacionan con la imposibilidad de la parte demandante de usufructuar la totalidad del inmueble individualizado con el F.M.I. No. 342-4636, por las acciones y omisiones imputadas en la demanda a la entidad demandada.

2.3. Conclusión.

En conclusión frente a los problemas jurídicos formulados se afirma, que en el caso concreto no se cumplen los requisitos para que sea procedente la acumulación de pretensiones relativas a controversias contractuales y de reparación directa, ya que la acción de controversias contractuales (art. 87 del C.C.A.) caducó antes de la entrada en vigencia del actual C.P.A.C.A.

Por lo anterior, para lograr la reparación integral por las acciones u omisiones descritas en la demanda, ésta se debe adecuar al medio de control de reparación directa.

Con base en lo expuesto, y en lo establecido en los artículos 169 numeral 1 y 170 de la Ley 1437 de 2011, es juzgado toma la siguiente...

3. Decisión.

3.1. Declara que la demanda contiene una acumulación de pretensiones relativas a contratos, con pretensiones relativas a reparación directa (art.165 de la Ley 1437 de 2011).

3.2. Declara que no es procedente esa acumulación de pretensiones porque la acción de controversias contractuales se dejó caducar.

3.3. Rechaza la demanda en lo relacionado con las pretensiones por el medio de control de controversias contractuales.

3.4. Inadmite la demanda para que se adecúe al medio de control de reparación directa. Se le ordena a la parte demandante que con ella acredite la calidad de propietarios de los y las demandantes del inmueble individualizado con el F.M. No. 342-4636, con un certificado de Tradición y Matrícula Inmobiliaria original y reciente (art. 166-3 Ley 1437 de 2011).

3.5. Se le concede a la parte demandante el término de 10 días para que cumpla con lo anterior.

3.6. Se reconoce como apoderada judicial de los y las demandantes a la Abogada Ingrid María Yepes Carpintero, quien porta la T. P. No. 175.693 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura (fl. 10).

MARY ROSA PÉREZ HERRERA
JUEZA