**CONTRATO DE CONCESIÓN – Nulidad del contrato – Concesión de transporte – Improcedencia – Prestaciones del contrato – Reconocimiento – Pago – Beneficio estatal**

Lo primero que se debe aclarar es que dentro del proceso de controversias contractuales se demostró que el 29 de diciembre de 2003 el accionante y el municipio de Candelaria celebraron un contrato de concesión de transporte.(…) la autoridad judicial accionada para efectos de determinar las prestaciones que se habían efectuado, fijó el tiempo de ejecución del contrato de concesión no en la declaratoria de nulidad que realizó la administración como lo sostiene el accionante, sino en la interrupción que se realizó del mismo mediante el Acta 001 del 2 de enero de 2004. Lo anterior le permitió concluir que solo transcurrieron dos días entre la celebración de dicho contrato y su suspensión.(…) En consecuencia, no es de recibo que el contrato produjo efectos hasta la fecha de la sentencia de primera instancia que declaró su nulidad, máxime cuando tampoco se encontraba ejecutoriada la providencia ante la instauración del recurso de apelación.(…) Así las cosas, la [actora] no demostró que el municipio de Candelaria se hubiese beneficiado de las supuestas prestaciones que ejecutó durante el contrato de concesión para la prestación de servicios de tránsito, en los registros de automotor, conductor, infractores, etc.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero del dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02905-00(AC)**

**Actor: UNION TEMPORAL SERVICIO INTEGRADO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE SITT CANDELARIA**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

**ASUNTO**

La Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la acción de tutela de la referencia.

**HECHOS RELEVANTES**

**a) Reclamación administrativa**

El municipio de Candelaria, Valle del Cauca mediante la Resolución 950 del 26 de noviembre de 2003 declaró abierto el proceso de licitación pública CSP-002-2003 para contratar por concesión la prestación de los servicios de tránsito en los registros de automotor, conductor, infractores, entre otros.

La Unión Temporal Servicio Integrado de Tránsito y Transporte SITT Candelaria se presentó como única proponente, por lo que luego de revisado el cumplimiento de las exigencias, se le adjudicó el contrato por medio de la Resolución 1031 del 29 de diciembre de 2003, el cual suscribieron y legalizaron las partes el mismo día.

El 30 de diciembre de 2003 se suscribió el acta de inicio y se comenzaron las labores de entrega, recibo y clasificación del registro automotor.

El 2 de enero de 2004 el recién posesionado alcalde del municipio de Candelaria emitió la Resolución 001 en la que revocó el acto administrativo a través del que se aprobó la garantía única del contrato.

En la misma fecha, las partes suscribieron el Acta 001 mediante la cual acordaron la suspensión de las labores por parte del contratista.

El 10 de marzo de 2004 el alcalde profirió la Resolución 140 con la cual decretó la terminación administrativa del contrato por nulidad absoluta. La Unión Temporal interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual se negó a través de la Resolución 260 del 3 de mayo de 2004.

**b) Proceso ordinario**

La Unión Temporal Servicio Integrado de Tránsito y Transporte SITT Candelaria presentó acción de controversias contractuales en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones 001 del 2 de enero de 2004, 140 del 10 de marzo de 2004, 260 del 3 de mayo de 2004 y de la Comunicación del 4 de mayo de 2004. En consecuencia, solicitó declarar que el municipio de Candelaria incumplió el Contrato de Concesión de Tránsito y es responsable administrativamente de los daños y perjuicios que le ocasionó.

El 26 de marzo de 2010 el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Cali declaró: (i) que existió el contrato de concesión pero que nació viciado de nulidad absoluta; (ii) que el municipio de Candelaria incumplió aquel al decretar su terminación sin tener competencia para ello; (iii) la nulidad del contrato y de las Resoluciones 140 del 10 de marzo de 2004 y 260 del 3 de mayo de la misma anualidad. Condenó a la entidad demandada a reconocer y pagar los daños y perjuicios derivados del contrato.

El 27 de abril de 2015 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia y modificó en cuanto a: (i) la declaratoria de existencia del contrato, ya que este nació con el simple acuerdo de voluntades, (ii) que el municipio al declarar la nulidad del contrato no lo incumplió, sino que era incompetente para ello y (iii) al reconocimiento y pago de perjuicios, por cuanto el objeto contratado no se llegó a ejecutar, por lo que el municipio no se benefició.

**c) Inconformidad**

Afirmó que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, confianza legítima, acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica al existir una contradicción entre los argumentos y la decisión al declarar que no había lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas del contrato, a pesar de que había asumido algunos gastos preparatorios para la ejecución.

Igualmente, consideró que el Tribunal no tuvo en cuenta que el contrato produjo efectos hasta la fecha de la sentencia de primera instancia que declaró su nulidad y en esa medida no reconoció las prestaciones que había ejecutado.

**PRETENSIONES**

Solicitó amparar los referidos derechos fundamentales. En consecuencia, solicitó ordenar a la autoridad judicial accionada dejar sin efectos la sentencia del 27 de abril de 2015 dentro del proceso de controversias contractuales radicado 2004-03504-01, declarar la existencia del contrato de concesión celebrado el 29 de diciembre de 2003, así como el incumplimiento del mismo por parte del municipio al decretar su nulidad absoluta, sin tener competencia para ello, Por tanto, se le condene al reconocimiento y pago de los daños y perjuicios.

**CONTESTACIONES AL REQUERIMIENTO**

**Municipio de Candelaria (fls 37 y 38)**

Arley de Jesús Valencia Arbeláez, director administrativo jurídico del municipio, solicitó declarar la improcedencia de la acción de la referencia. Considera que el juez no puede interferir en la decisión cuestionada únicamente porque el accionante no está de acuerdo con la posición adoptada, máxime cuando la misma respetó los derechos fundamentales del demandante.

Afirmó que la tutela no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia, especialmente el de inmediatez.

**Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**

No rindió informe alguno, a pesar de que fue debidamente notificado (f. 30).

***CONSIDERACIONES DE LA SALA***

* **Competencia**

La Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000[[1]](#footnote-1), el cual regula que: *“[…] Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado […]”.*

* **Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.**

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional[[2]](#footnote-2) y el Consejo de Estado[[3]](#footnote-3) ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

La posición actual ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993 y su redefinición en la T-949 de 2003, entre otras, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la vía de hecho planteada. Y en lo atinente a las causales específicas de procedencia, el escrito de la acción constitucional debe acreditar al menos una de las causales, para que el juez de tutela acceda al amparo invocado.

En el presente asunto se reúnen los requisitos generales de procedibilidad, esto es: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) no se argumentó una irregularidad procesal; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y; (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

**Problema Jurídico**

El problema jurídico en esta instancia se puede resumir en las siguientes preguntas:

1. ¿El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca fijó correctamente el tiempo de ejecución del contrato?
2. ¿El demandante demostró que el municipio de Candelaria se benefició de las presuntas prestaciones que ejecutó?

Para resolver el problema así planteado se abordarán las siguientes temáticas: (i) causales especiales, (ii) defecto sustantivo y (iii) contrato de concesión y (iv) beneficio por parte del municipio. Veamos:

**1. Causales especiales**

Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos en que puede incurrir la decisión que se controvierte.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional[[4]](#footnote-4) las causales especiales, son: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

**2. Defecto sustantivo**

En diferentes pronunciamientos[[5]](#footnote-5), la Corte ha denominado el defecto sustantivo como una condición de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales. Al respecto ha señalado que se presenta por las siguientes razones[[6]](#footnote-6):

 1. La decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, bien sea, porque la norma empleada no se ajusta al caso, no se encuentra vigente por haber sido derogada, o ha sido declarada inconstitucional

2. La interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance.

3. Se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática.

4. La norma pertinente es inobservada y, por ende, inaplicada.

5. Se aplica una norma que a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a ésta, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.

6. Evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

7. Insuficiencia en la sustentación o argumentación que afecte los derechos fundamentales.

* **Contrato de concesión**

La Unión Temporal Servicio Integrado de Tránsito y Transporte SITT Candelaria solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, confianza legítima, acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica, los cuales considera vulnerados por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, quien incurrió en un defecto sustantivo por incongruencia entre los fundamentos y la decisión.

Para el efecto, sostuvo que a pesar de que el Tribunal concluyó que el alcalde del municipio no tenía competencia para declarar la nulidad absoluta del contrato, tuvo como fecha de terminación el momento en que el ente territorial declaró la nulidad y en esa medida determinó que no había lugar al reconocimiento y pago de los perjuicios causados aunque había asumido algunos preparatorios para la ejecución.

Lo primero que se debe aclarar es que dentro del proceso de controversias contractuales se demostró que el 29 de diciembre de 2003 el accionante y el municipio de Candelaria celebraron un contrato de concesión de transporte (fls. 2-16 del expediente).

No obstante, el 2 de enero de 2004 se profirió la Resolución 001 mediante la cual se revocó el acto administrativo a través del cual que se aprobó la póliza de seguros (fls. 25 y 26 del expediente) y por medio del Acta 001 de la misma fecha de acordó la interrupción de funciones por parte de la Unión Temporal por instrucciones del alcalde municipal de Candelaria (f. 28 del expediente).

Así mismo, se probó y no es objeto de discusión que el referido alcalde mediante la Resolución 140 del 10 de marzo de 2004 dio por terminado el contrato de concesión por declaratoria de nulidad absoluta (fls. 73-83 *ibídem*). Decisión que fue confirmada por la Resolución 260 del 3 de mayo de 2004 (fls. 29-44 *ibídem*).

El 27 de abril de 2015 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió la sentencia objeto de discusión en la que afirmó que el alcalde no se encontraba facultado para declarar la nulidad absoluta, ya que el juez es el único que puede efectuar dicha declaratoria.

Igualmente, negó el reconocimiento y pago de perjuicios, por los siguientes (f. 774):

*“[…] De los medios de prueba relacionados en párrafos que anteceden se desprende que, el contrato de concesión que celebró el Municipio de Candelaria con la UT SITT de Candelaria, el 29 de diciembre de 2003, se ejecutó desde el 31 de diciembre de 2003 hasta el 2 de enero de 2004, día en que la entidad demandada interrumpió la ejecución y, finalmente, el 3 de mayo de 2004, hizo cesar los efectos jurídicos del contrato.*

*[…] de acuerdo a la realidad probatoria que se ha puesto de presente se puede constatar, que el objeto del contrato de concesión ni siquiera alcanzó a ser desarrollado por la U.T. SITT Candelaria, ya que la ejecución del contrato no superó los dos (2) días, en tanto fue interrumpido por la oportuna intervención de la entidad territorial demandada […]”*

Repárese que la autoridad judicial accionada para efectos de determinar las prestaciones que se habían efectuado, fijó el tiempo de ejecución del contrato de concesión no en la declaratoria de nulidad que realizó la administración como lo sostiene el accionante, sino en la interrupción que se realizó del mismo mediante el Acta 001 del 2 de enero de 2004.

Lo anterior le permitió concluir que solo transcurrieron dos días entre la celebración de dicho contrato y su suspensión.

En ese orden de ideas, el Tribunal fijó correctamente el tiempo de ejecución del contrato si se tiene en cuenta que la argumentación efectuada se direccionó en el sentido que el contrato se encontraba suspendido. Y de esta forma que no se adelantaron labores para cumplirlo.

En consecuencia, no es de recibo que el contrato produjo efectos hasta la fecha de la sentencia de primera instancia que declaró su nulidad, máxime cuando tampoco se encontraba ejecutoriada la providencia ante la instauración del recurso de apelación.

* **Beneficio por parte del municipio de Candelaria**

El artículo 48 de la Ley 80 de 1993, vigente para la época, en lo que se refiere al reconocimiento y pago de las prestaciones realizadas, textualmente dispuso:

*“[…] La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.*

*Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto a las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público”.* (Se subraya).

En efecto, en la sentencia objeto de debate, la autoridad judicial accionada consignó lo siguiente (f. 775):

*“[…] de las pruebas militantes en el dossier fácilmente se puede colegir que, en dos (2) días que estuvo vigente el contrato de concesión, su objeto ni siquiera se ejecutó parcialmente.*

*Dicho de otra manera, el contratista trabajó por un tiempo tan corto que su ejecución ni siquiera alcanzó a beneficiar a la demandada y, en tal virtud, no satisfizo un interés general […]”*

De lo anterior, se observa que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca luego de analizar las pruebas obrantes en el expediente, concluyó que el demandante no demostró que el municipio se hubiere beneficiado con la celebración del contrato, requisito exigido por el artículo 48 de la Ley 80 de 1993.

Así las cosas, la Unión Temporal no demostró que el municipio de Candelaria se hubiese beneficiado de las supuestas prestaciones que ejecutó durante el contrato de concesión para la prestación de servicios de tránsito, en los registros de automotor, conductor, infractores, etc.

Pues bien, la Unión Temporal afirmó que la accionada debió condenar en abstracto al no existir prueba del monto del beneficio de la entidad territorial.

Al respecto, se advierte que ese tipo de condena solo procede cuando están efectivamente probados los perjuicios mas no la cuantía de los mismos, de conformidad con el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo.

No obstante, en el expediente no se encuentra acreditado cuáles fueron los perjuicios que la accionante padeció a raíz de la ejecución del contrato de concesión que, permita inferir una condena en abstracto, en otras palabras, los beneficios que el Municipio de Candelaria recibió con su desarrollo contractual.

De esta forma, no se observaron los elementos necesarios para proceder al reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas del contrato bajo estudio que, la accionante pretendió a través del trámite de la acción contractual.

En consecuencia, se negará el amparo solicitado por la Unión Temporal de Servicio Integrado de Tránsito y Transporte SITT Candelaria mediante la acción de tutela interpuesta contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

***En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,***

***F A L L A***

**Primero:** Negar el amparo solicitado por la Unión Temporal Servicio Integrado de Tránsito y Transporte SITT Candelaria mediante la acción de tutela interpuesta contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por las razones aquí expuestas.

**Segundo:** La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres días siguientes a siguientes a su notificación (art. 31 Dcto. 2591 de 1991). Si esta providencia no fuere impugnada en tiempo oportuno, remítase el cuaderno original de la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Tercero:** Notifíquesea las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Cuarto:** Háganse las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

1. Por medio del cual se establecen competencias para el reparto de la acción de tutela. [↑](#footnote-ref-1)
2. Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993,T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999,T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003,T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T- 010 de 2012, T- 1090 de 2012, T-074 de 2012, T- 399 de 2013, T-482 de 2013, T- 509 de 2013, , T- 254 de 2014, T- 941 de 2014 y T-059 de 2015. [↑](#footnote-ref-2)
3. En la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014 (Exp. No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dispuso la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales siempre y cuando se respetara el principio de autonomía del juez natural, y se cumplieran los requisitos generales y específicos establecidos por la Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver entre otras, sentencias T-364 de 2009, T-189 de 2005, T-205 de 2004, T-800 de 2006, SU-159 de 2002. [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Constitucional, Sentencia T-781 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [↑](#footnote-ref-6)