



## Sentencia 2003-00456 de 2019 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación: 25 002331000200300456 01

Expediente: (39328)

Actor: CARLOS ROBERTO CARRANZA RUIZ

Demandado: ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL SUMAPAZ  
-ASOSUMAPAZ-

Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección A, el 27 de mayo de 2010, que denegó las pretensiones de la demanda.

### I. Síntesis del Caso

El señor Carlos Roberto Carranza Ruiz presentó demanda de controversias contractuales en contra de la Asociación de Municipios del Sumapaz - ASOSUMAPAZ-, con la finalidad de que sea declarada la existencia de dos contratos, que, según su manifestación, fueron celebrados verbalmente entre las partes; que se determine incumplimiento y como consecuencia de ello, se condene a ASOSUMAPAZ al pago de los perjuicios causados al demandante.

### 11. Antecedentes

#### 1. La demanda

##### 1.1. Las pretensiones

El 21 de febrero del año 2003, el Señor Carlos Roberto Carranza Ruiz, a través de apoderada judicial, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de controversias contractuales (Fls. 2 - 19 C1), en contra de la ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL SUMAPAZ -ASOSUMAPAZ-, en la cual solicitó, en síntesis, las siguientes declaraciones condenas:

Que se declare la existencia del convenio verbal celebrada entre Asosumapaz y Carlos Roberto Carranza Ruiz, el cual tenía por objeto la realización de todas las gestiones administrativas, operativas y ambientales para el montaje de una planta trituradora y una planta mezcladora de asfalto de propiedad de la primera. Montaje que debió efectuarse en una franja de terreno de propiedad del demandante, localizado en la vereda Seboruco del Municipio de Melgar. Contrato que tuvo por término el comprendido entre el 18 de febrero de 1999, fecha en la que las partes acordaron iniciar a costa del demandante las gestiones ante CORTOLIMA y el 02 de marzo de 2001, fecha en la que quedó ejecutoriado el acto administrativo que otorgó licencia ambiental y dio vía libre al proyecto acordado.

Que se declare la existencia de un contrato de asociación entre Asosumapaz y Carlos Roberto Carranza Ruiz, con término de 5 años, contados a partir del 02 de marzo de 2001, fecha en la que quedó ejecutoriada la Resolución No. 244/01, por la cual se le otorgó la licencia ambiental al demandante, presentada por este el 26 de febrero de 2001, conforme con su propuesta del 3 de julio de 1999 y a su respectivo estudio económico. Para la distribución de utilidades se acordó que los costos por concepto de desmonte, traslado y montaje de las plantas los asumía en su totalidad el contratista y la distribución de utilidades sería por partes iguales, pára lo cual el contratista suministraría el predio, ejecutaría

el montaje y pondría en funcionamiento la nueva empresa, contando para ello con toda la infraestructura administrativa, operativa y financiera y la asociación entregaría la maquinaria (una planta trituradora y una planta mezcladora de asfalto) si asumir costos adicionales por mantenimiento preventivo o correctivo de las plantas y por consiguiente

Tampoco requiere erogación presupuesta alguna ejerce la supervisión del contrato, en especial la producción, comercialización, gastos de operación, entre otras.

En general las obligaciones de las partes y los costos están consignadas en la misma propuesta aprobada por ASOSUMAPAZ en asamblea general de asociados del 9 de febrero de 2000, fecha en la que se adjudicó el contrato y se autorizó al representante legal para suscribirlo y legalizarlo.

Que como consecuencia de las anteriores peticiones, se decida sobre el incumplimiento tanto del convenio verbal como del contrato de Asociación por parte de ASOSUMAPAZ, toda vez que con la no suscripción del mismo impidió a Carlos Carranza su legalización, ejecución y recuperación de la inversión efectuada para la obtención de la licencia ambiental y por concepto de levantamientos topográficos ejecutados tanto en la planta de Agua de Dios como en los terrenos de su propiedad para la ampliación y adecuación de la vía de acceso al sitio seleccionado y aprobado por CORTOLIMA, para la instalación y puesta en funcionamiento de las plantas, adecuación del mismo predio y mantenimiento de las vías de acceso.

Que, como consecuencia de las anteriores peticiones, se decida, se condene a ASOSUMAPAZ al pago de los perjuicios materiales tanto por daño emergente como por lucro cesante causados al demandante, por el no perfeccionamiento oportuno del contrato de asociación y el incumplimiento del mismo, sumas que deben ser liquidadas con la correspondiente indexación.

Que se ordene a la demandada ASOSUMAPAZ a dar cumplimiento a la sentencia dentro de los términos señalados por el artículo 176 y del C.C.A. y que reconocerá los intereses de que trata el inciso final 177 ibídem, a partir del momento de ejecutoria de la sentencia.

Que se condene en costas a la parte demandada.

## 1.2 Los fundamentos de hecho

En síntesis, como fundamento fáctico de sus pretensiones, el actor manifestó en la demanda que:

ASOSUMAPAZ era propietaria de una planta de asfalto y una planta de trituración, que se encontraban ubicadas en el municipio de Agua de Dios y que fueron cerradas por orden de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

El Señor Carlos Roberto Carranza le ofreció a ASOSUMAPAZ el arrendamiento de terrenos de su propiedad en la vereda Seboruco, para el funcionamiento de las referidas plantas. Previa visita los terrenos ofrecidos, realizada el 18 de febrero de 1999, las partes acordaron que ASOSUMAPAZ presentaría a consideración de CORTOLIMA varios sitios ubicados dentro de la misma propiedad del demandante, para que esa Corporación se encargara de dar la respectiva viabilidad, de acuerdo con la normatividad ambiental vigente.

En razón de los acuerdos verbales celebrados entre las partes, el 10 de marzo de 1999, el actor presentó una propuesta a ASOSUMAPAZ, consistente en el arrendamiento de un lote de terreno por el término de 3 años, con un canon mensual de \$1.500.000 e incrementos anuales correspondientes al índice de inflación que fuera decretado por el Gobierno Nacional; además incluía los costos aproximados para el desmonte de las plantas, calculados en \$8.000.000, su transporte por \$4.000.000, un montaje por \$95.000.000, costos mensuales de operación por valor de \$3.166.150, costos para la producción de material pétreo y mezcla asfáltica por valor de \$6.741.850

El 11 de marzo de 1999, AS SUMAPAZ presentó a CORTOLIMA una solicitud de licencia ambiental para la instalación y funcionamiento de las plantas. La Corporación abrió el expediente 12576 y mediante oficio 2302 del 25 de marzo de 1999 hizo requerimientos a ASOSUMAPAZ.

ASOSUMAPAZ, mediante escrito del 08 de abril de 1999, firmado por su director ejecutivo, dio respuesta a los requerimientos contenidos en el oficio 2302, en el cual indicó que la ubicación del proyecto se basaba en un convenio de asociación verbal celebrado con el propietario del terreno, el cual se protocolizaría cuando CORTOLIMA concediera la respectiva licencia ambiental.

El 10 de mayo de 1999, ASOSUMAPAZ pagó los derechos de publicación de la solicitud de licencia ambiental.

El 21 de mayo de 1999, CORTOLIMA realizó una visita al predio donde se montarían las plantas de propiedad de ASOSUMAPAZ.

El 3 de julio de 1999, el actor modificó su propuesta, en el sentido de que contrato a suscribir no sería de arrendamiento sino de asociación; por el término de 5 años; con dos alternativas para la distribución de utilidades: la primera consistente en financiar los costos de desmonte, traslado y montaje de las plantas para que fueran las mismas plantas las que amorticen la deuda. En ese evento la participación en las utilidades sería del 40% para el contratista y el 60% para ASOSUMAPAZ; la segunda alternativa consistía en que los costos- los asumía el contratista en su totalidad y la distribución de las utilidades serían por parte iguales.

El 23 de agosto de 1999, el demandante informó a ASOSUMAPAZ sobre los avances en el trámite de la licencia ambiental ante CORTOLIMA. Respecto de los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental que emitiría dicha Corporación, mediante acto que debía ser notificado personalmente, solicitó autorización y, en esa misma fecha, obtuvo del director ejecutivo de ASOSUMAPAZ un escrito

dirigido a CORTOLIMA en el que lo autorizaba para notificarse de las resoluciones relacionadas con dicho trámite

En el mismo escrito del 23 de agosto de 1999, el demandante le presentó ASOSUMAPAZ una propuesta de contrato para poner en funcionamiento la planta ubicada en el municipio de Agua de Dios, hasta tanto se obtuviera la licencia ambiental en el predio elegido. ASOSUMAPAZ aprobó la propuesta y, en consecuencia, las partes suscribieron un contrato de alquiler de la planta asfáltica que se ejecutó entre el 15 de septiembre de 1999 y el 15 de enero de 2000.

La planta asfáltica, por el sobre costo en el acarreo de los materiales pétreos y del producto elaborado, por su inadecuada ubicación y falta de mercado, funcionó al 1% de su capacidad productiva, debido a que los precios de venta no eran competitivos. Por ese motivo el Señor Carranza presentó, el 3 de julio de 1999, un nuevo estudio económico con el que buscaba demostrar que los costos de producción en Agua de Dios eran muy superiores a los de los sitios propuestos por él para la reubicación de la planta.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, a través de la Resolución DRG 373 del 19 de julio de 2000, limitó el plazo para la operación de la planta hasta el 29 de febrero de 2000 y estableció un programa de desmonte, recuperación y restauración ambiental. Teniendo en consideración que el plazo de operación de la planta en Agua de Dios se extendía hasta el 29 de febrero de 2000, el 09 de febrero de esa misma anualidad ASOSUMAPAZ en Asamblea General aprobó la proposición de montar y poner en funcionamiento las plantas de asfalto y la trituradora en los predios del Señor Carranza y autorizó a su director ejecutivo para suscribir y legalizar el acto administrativo correspondiente.

El 13 de marzo de 2000, el director ejecutivo de ASOSUMAPAZ puso en conocimiento del Señor Carranza la decisión de la Asamblea de suscribir y legalizar un contrato.

El señor Carranza contrató a su costa la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental que fue presentado a CORTOLIMA el 4 de agosto de 2000, y radicado con el número 05534; además, pagó los derechos de evaluación del proyecto de Estudio de Impacto Ambiental por valor de \$975.921 y aportó certificación de que el uso del suelo no tenía incompatibilidad con con la actividad a desarrollar, así como un informe meteorológico del área donde se ubicaría la planta.

El 21 de febrero de 2001, CORTOLIMA, mediante la Resolución 244, otorgó licencia ambiental al proyecto, por el término de 2 años prorrogables, a nombre del señor Carlos Roberto Carranza Ruiz y ordenó realizar unos trabajos; efectuar controles ambientales a través de una interventoría; entregar informes cada 6 meses y constituir una póliza de cumplimiento en favor de CORTOLIMA, por el 30% del valor de las obras propuestas en el plan de manejo ambiental, estimadas en \$20.398.800, la cual fue constituida por aquel el 22 de mayo de 2001, con vigencia a partir de su expedición y hasta el 22 de mayo de 2004, la tarifa de seguimiento fue fijada en \$969.720

El 26 de febrero de 2001, el señor Carranza entregó a ASOSUMAPAZ copia de la Resolución 244/01 y le informó que habían quedado cumplidas todas sus exigencias para la firma del contrato, referente a las plantas trituradora y mezcladora y solicitó al director ejecutivo que fijara fecha para la firma del contrato, solicitud reiterada el 2 de marzo de 2001.

En enero de 2001, tomaron posesión los nuevos alcaldes, quienes en asamblea celebrada el 26 de marzo de 2001 nombraron al nuevo Director de ASOSUMAPAZ y ordenaron suspender los procesos de contratación de las plantas trituradora y de asfalto y revocar las autorizaciones otorgadas al director ejecutivo para el arrendamiento de esas plantas.

Afirmó el demandante que esas decisiones fueron ilegales, toda vez que algunos alcaldes para ese momento estaban inhabilitados por encontrarse en mora en el cumplimiento de las obligaciones de cada uno de sus municipios para con ASOSUMAPAZ.

La omisión de la suscripción y ejecución del contrato, derivó en incumplimientos de la licencia ambiental, situación que representó sanciones para el demandante y la ejecución de la garantía de cumplimiento por parte de CORTOLIMA.

#### 1.4 Los fundamentos de derecho

Manifestó el actor que, con su conducta ASOSUMAPAZ violó y desconoció, entre otros, los siguientes artículos:

De la Constitución Política de Colombia: 2, 4, 6, 83, 91,95 y 209.

De la Ley 80 de 1993: 5.1, 23, 13, 40.

Del Código Civil: 633, 769, 1498, 1603 - 1617, 2243, 2310, 2311. 2322. 2328, 2344.

Del Código de Comercio: 10, 20,824, 863, 831.

Los Estatutos de ASOSUMAPAZ.

El Acta de Asamblea General de ASOSUMAPAZ del 09 de febrero de 2000.

La licencia ambiental otorgada por CORTOLIMA en la Resolución 244 del 21 de febrero de 2001.

## 1.5 Concepto de vulneración

Manifestó el actor que ASOSUMAPAZ omitió dar cumplimiento a sus propios mandatos, contenidos en el acta de la asamblea del 9 de febrero de 2000 y se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, en particular las previstas en el acta de marzo de 2001, con lo cual vulneró el artículo 2 de la Constitución Política.

ASOSUMAPAZ desconoció el debido proceso, toda vez que era su deber culminar las etapas contractuales iniciadas, no dejar en el limbo al contratista, quien hizo erogaciones a su cargo.

Con su actuación, ASOSUMAPAZ desconoció los principios de la función pública previstos en el artículo 209 d la Constitución Política.

Los contratos regulados por la ley 80 de 1993, se perfeccionaban con el acuerdo de voluntades. La imposibilidad de ejecutarlos por culpa de la administración, debería generarle responsabilidad contractual.

ASOSUMAPAZ rompió el principio de igualdad, de economía, equilibrio del contrato y responsabilidad, al exigir requisitos para su perfeccionamiento y luego de que estos fueron cumplidos por el contratista, modificó de manera unilateral lo acordado, argumentando que debía cumplir con los requisitos de la Ley 80 de 1993, cuando ya esos requisitos habían sido observados.

La Administración, conforme con lo previsto en el artículo 32 de la ley 80/1993 podía acudir a la contratación directa, por tanto, no existía impedimento para su perfeccionamiento y ejecución.

El director ejecutivo de ASOSUMAPAZ incumplió su deber de hacer, contenido en el artículo 1610 del Código Civil; toda vez que estaba facultado para suscribir el contrato desde el 09 de febrero de 2000, una vez recibiera del contratista la licencia ambiental, lo que ocurrió el 26 de febrero de 2001.

El negocio jurídico debió perfeccionarse a partir del 2 de marzo de 2001, fecha en la que quedó en firme la licencia ambiental. Al no perfeccionarse la demandada vulneró el artículo 1611 del Código Civil.

Los directivos de ASOSUMAPAZ, en las visitas a los predios ofrecidos por el señor Carranza, observaron que la instalación de las plantas en ese lugar era rentable por el fácil acceso a las canteras. Al momento de presentación de la demanda, las plantas estaban instaladas en Melgar, pero no en los sitios propuestos por el señor Carranza, de lo que se deduce que ASOSUMAPAZ se benefició de la información suministrada por este.

Sin la suscripción del contrato entre el Señor Carranza y ASOSUMAPAZ e imposible cumplir con los requerimientos de la licencia ambiental contenida en la Resolución 244 del 21 de febrero de 2001 y, en consecuencia, debe ser la asociación la que responda por las sanciones impuestas por CORTOLINMA o por cualquier otra autoridad competente.

## 2. Actuaciones procesales

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por auto del 27 de marzo de 200 (Fls. 22 - 23 C1), ordenó remitir el expediente, por competencia territorial, a Tribunal Administrativo del Tolima.

El Accionante, en escrito del 1 de abril de 2003 (Fls. 37 - 39 C1), recurrió es auto. Solicitó revocarlo y, en su lugar, que se admitiera la demanda para continua con el trámite procesal en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Se fundamentó en que el Tribunal invocó el artículo 1340 numeral 2 del C.C.A. referido a la determinación de competencias judiciales por razón territorial, en asuntos de orden nacional, cuando la norma que debió invocar era el numeral 1 del mismo artículo que establecía que la competencia territorial se debía determinar por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado; es decir, para el caso concreto, considerando que el domicilio principal de la demandada era el municipio de Fusagasugá, el juez competente para conocer el asunto era el Tribunal de Cundinamarca, no el del Tolima como equivocadamente lo consideró el primero, por tanto, solicitó revocar el acto recurrido y en su lugar admitir la demanda y continuar con el trámite procesal en ese Despacho.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que le asistía razón a la recurrente. En Providencia del 15 de mayo de 200 (Fls. 41 - 43 C1), revocó s Auto del 27 de marzo de 2003, admitió la demanda y ordenó notificarla a la demandada y al Ministerio Público.

El 02 de diciembre de 2003 (Fls. 59 - 64 C1), ASOSUMAPAZ contestó la demanda. Se opuso a todas las solicitudes de declaraciones y condenas; respecto a los hechos aceptó unos, rechazó otros; como razones de su defensa expresó, en síntesis, las siguientes excepciones principales y subsidiarias:

Excepción Principal: inexistencia del negocio jurídico

Conforme con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos celebrados por el Estado se perfeccionan cuando se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y este se eleva a escrito. La ausencia de alguno de estos elementos implica la inexistencia del negocio jurídico.

En el caso concreto, hubo acuerdo verbal entre las partes con el objeto de ceder, a título de arrendamiento, por parte de ASOSUMAPAZ y en

favor del señor Carranza, unos equipos o maquinaria para ser instalados en predios de propiedad de este último, a cambio de un canon de arrendamiento.

En tal caso, se configuraron dos de los elementos esenciales del contrato, el acuerdo sobre el objeto -arrendamientos de equipos o máquinas-, y la contraprestación, consisten en el pago de un canon, sin embargo, no se configuró el tercer requisito esencial del contrato administrativo consistente en plasmarlo por escrito.

Al no perfeccionarse el contrato por la ausencia de sus requisitos esenciales debe declararse la inexistencia del negocio jurídico.

Además de lo anterior, resalta la ausencia de requisitos previos en la formación del contrato y desconocimiento del principio de planeación, al no existir los proyectos que contengan las exigencias técnicas del futuro contrato, ni el cumplimiento previo de las disposiciones de índole presupuestal, ni el análisis de conveniencia y oportunidad para su celebración.

La propuesta presentada por el señor Carranza el 3 de julio de 1999 no fue analizada ni aprobada por la junta Administradora de ASOSUMAPAZ, ni por su director ejecutivo. Esa propuesta carece de los elementos esenciales del contrato, porque no existen ni el acuerdo sobre el objeto, ni la contraprestación a cambio y, por tanto, tampoco existe el documento escrito que plasme el acuerdo

Excepciones subsidiarias

Solicitó el accionante que en el evento que la excepción principal no sea aceptada, sean consideradas las siguientes:

Caducidad de la acción

Las partes suscribieron un acuerdo verbal a comienzos de 1999, acuerdo que fue aprobado por la Junta Administradora de ASOSUMAPAZ en sesión del 9 de febrero de 2000 y que empezaría a ejecutarse tan pronto como el interesado obtuviera la licencia ambiental por parte de CORTOLIMA, por tanto, el contrato se protocolizó el 9 de febrero de 2000 y en consecuencia la acción caducó el 9 de febrero de 2002.

Ineptitud de la demanda

La parte actora, con la finalidad de obtener la licencia ambiental de CORTOLIMA, incurrió en algunos gastos y tiene derecho a reclamar su devolución o pago; sin embargo, en el evento de probarse que dichos dineros representaron un enriquecimiento sin causa en favor de ASOSUMAPAZ, la vía procesal para reclamar dicho monto no sería la acción contractual, sino la *actio in rem verso*.

Llamó en garantía al señor Wilberth Quevedo Ortiz quien para la fecha de los hechos ejercía como director ejecutivo de ASOSUMAPAZ.

En Auto del 30 de septiembre de 2004 (Fls. 127 - 129), el Tribunal resolvió el llamamiento en garantía hecho por la parte demandada en su escrito de contestación. Ordenó citar al Señor Wilberth Quevedo Ortiz, por considerar que la demandada podría exigirle la indemnización de los perjuicios que llegare a sufrir el reembolso del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, en caso de ser condenada; así mismo, decretó la suspensión del proceso por un término no superior a 90 días, mientras se citaba al llamado en garantía y se vencía el término para que compareciera. Vencido dicho término el llamamiento no surtiría efecto alguno.

La demanda fue adicionada el 21 de noviembre de 003 (Fls. 361 - 364 C3). En el escrito de adición la demandada solicitó nuevas pruebas y llamó en garantía a señor Wilberth Eusebio Quevedo Ortiz, quien, para la fecha de los hechos se desempeñaba como director ejecutivo de ASOSUMAPAZ.

En Auto del 29 de enero de 004 (Fls. 110 - 111 C1), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la adición de la demanda y ordenó su notificación a la parte demandada, al Ministerio Público y su fijación en lista.

La adición de la demanda fue notificada a la demandada, en los términos del artículo 23 de la ley 446 de 998, el 18 de mayo de 2004.

Mediante auto del 12 de agosto de 2004 (Fls. 124 - 125. C 5), el Tribunal rechazó por improcedente el llamamiento en garantía. Consideró que en el artículo 57 del

C.P.C. se concibió la figura el llamamiento en garantía en favor del demandado, en los precisos eventos en el definidos; bajo tal consideración, concluyó que en el caso concreto el llamamiento en garantía no fue solicitado por quien, en virtud de la ley estaba facultado para hacerlo.

El 30 de junio de 2004 se venció el término de fijación en lista de la adición de la demanda. La demandada y 1 Ministerio Público guardaron silencio.

En escrito del 03 de agosto de 2004 (Fls. 118 - 123 C1), la demandante contestó las excepciones propuestas por la demandada.

En Auto del 30 de noviembre de 2006 (Fl. 194), el Tribunal ordenó correr traslado a las partes para que formularan sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para su concepto.

La parte demandante presentó sus alegatos en escrito del 15 de diciembre de 2006 (Fls. 195 - 198), en el que reiteró los argumentos de la demanda.

El Ministerio Público presentó, su concepto el 12 de enero de 2007 (Fls. 199 - 203 C1). Expresó que, en el contrato de arrendamiento obrante en el expediente, suscrito entre el demandante como contratante y la demandada como contratista y que tenía por objeto el alquiler de una planta de asfalto, se pactó una cláusula compromisoria, por tanto, a proceso debió dársele un trámite diferente y, en consecuencia, solicitó no acoger las pretensiones de la demanda.

La parte demandada guardó silencio.

Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público presentó su concepto el 12 de enero de 2007 (Fls. 199 - 20 e1). Expresó que en el contrato de arrendamiento obrante en el expediente que tenía por objeto el alquiler de una planta de asfalto entre el demandante como contratante y la demandada como contratista se pactó una cláusula compromisoria, por tanto, al proceso debió dársele un trámite diferente y, en consecuencia, solicitó no acoger las pretensiones de la demanda.

### 3.La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección A profirió sentencia el 27 de mayo de 2010, en la que denegó las pretensiones de la demanda. Apoyó su decisión, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

Las copias simples allegadas al proceso por la demandante y que pretendía hacer valer como pruebas, no tienen valor probatorio por no cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 252 y 254 del C.P.C., normas aplicables al proceso por remisión del artículo 267 del C.C.A.

El demandante realizó, por su propia cuenta y riesgo, gestiones para la obtención de la licencia ambiental, sin que mediara contrato o autorización por parte de la demandada, con lo cual él mismo produjo su afectación patrimonial al incurrir voluntariamente en gastos para la consecución de la licencia ambiental para su predio. De otro lado, con la expedición de la licencia ambiental a nombre de demandante no se produjo enriquecimiento por parte de ASOSUMAPAZ.

La expectativa generada por la demandada respecto de la celebración de un contrato estatal, cuyo objeto y condiciones no fueron claramente definidos, no es una causa jurídica que permita afirmar que el enriquecimiento alegado es injustificado.

No existió un título jurídico cierto que permitiera determinar la existencia de un empobrecimiento del demandante ante la omisión de la demandada de celebrar un contrato, cuyo objeto, términos y condiciones no podían definirse.

### 4. Segunda Instancia.

#### 4.1 Recurso de apelación

El demandante, en escrito del 8 de junio de 2010 (Fl. 226. C6), apeló la sentencia del 27 de mayo de 2010 y con escrito del 17 de enero de 2011 (Fls. 237 - 251 C6)

lo sustentó, fundado en los argumentos que, en síntesis, se relacionan a continuación.

Según el fallo, el demandante sí incurrió en los gastos a los que aluden los hechos y pretensiones de la demanda; sin embargo, su reconocimiento y pago fueron negados por cuanto aquel los realizó por su propia cuenta y riesgo, sin que la administración hubiese impartido autorización o visto bueno en tal sentido y, 'por consiguiente debe asumir la consecuencia nefasta de su pérdida.

ASOSUMAPAZ es propietaria de la planta trituradora y de la planta mezcladora de asfalto a que aluden los hechos de la demanda, equipos que, por lo menos, desde el año 1994 se encontraban en el municipio de Agua de Dios en total abandono, a la intemperie y fuera de servicio.

Era de conocimiento público que la demandada tenía interés en poner en funcionamiento esa maquinaria en un terreno apropiado. El señor Carranza Ruiz, obrando de buena fe, en abril de 1998 propuso a la administración la posibilidad de que ese equipo fuera trasladado, instalado y puesto a funcionar en una franja de terreno de su propiedad ubicado en la vereda Seboruco, del municipio de Melgar, Tolima, predio que por su ubicación geográfica y cercanía a la provincia, así como a los agregados y demás bondades técnico - económicas, facilitaba el uso del equipo y, por consiguiente la percepción de beneficios económicos tanto para el actor como para la administración.

La propuesta del señor Carranza fue aceptada por ASOSUMAPAZ, de acuerdo con las pruebas que fueron incorporadas al expediente, como fue advertido por el Tribunal.

La Junta Administradora de ASOSUMAPAZ aprobó la propuesta de traslado y funcionamiento de la planta de asfalto y trituradora en el municipio de Melgar y autorizó a su director ejecutivo para suscribir y legalizar el acto administrativo correspondiente.

El 08 de noviembre del 2000, el director ejecutivo de ASOSUMAPAZ le informó a Cortolima que no podía cancelar el monto correspondiente al servicio de evaluación del proyecto, por cuanto si bien la entidad era la dueña y propietaria de la planta de asfalto y de la trituradora quien venían funcionando en el municipio de Agua de Dios, el dueño de los terrenos a los que serían trasladadas era del señor Carlos Roberto Carranza Ruiz, con quien se efectuaría un contrato de alquiler de maquinaria.

Fue la misma entidad la que solicitó que la licencia ambiental fuera expedida a nombre del señor Carranza como propietario de los terrenos y

responsable ante Cortolima del cumplimiento de las exigencias ambientales.

El demandante asumió los costos que se requirieron para la adecuación de los terrenos y vías de acceso, traslado, instalación y puesta en funcionamiento de los equipos, con base en reuniones previas con las autoridades competentes, es decir, con los alcaldes de ASOSUMAPAZ, motivo que representó para él confianza en sus inversiones, así como garantía de seriedad y cumplimiento en la ejecución del mencionado plan.

El Tribunal evidenció que, ante la búsqueda de propuestas para la reinstalación de los equipos, ASOSUMAPAZ aceptó celebrar con el señor Carranza un contrato, una vez obtuviera la correspondiente licencia ambiental para el funcionamiento de los equipos en Melgar. El mismo Tribunal advirtió que Cortolima expidió la Resolución 244 del 21 de febrero de 2001, mediante la cual otorgó a aquel la licencia ambiental. Es decir, el demandante cumplió con una serie de requisitos que estaban dirigidos a que los equipos funcionaran en el predio ofrecido por él con la percepción de utilidades para ambas partes.

Por razones ajenas al conocimiento y voluntad del demandante y merced a la obtención de la licencia ambiental por parte de él, que como quedó dicho era el documento condicional para dar inicio a la operación del equipo, la Administración no respetó los acuerdos celebrados verbalmente, lo que representó un detrimento para su patrimonio.

La recuperación de los equipos para que funcionaran adecuadamente requirió de inversión técnica, mecánica y económica, a través de personal especializado, cuyos costos se encargó el demandante, con el visto bueno de la demandada, lo que generó utilidades económicas a esta última. Todos esos valores deben ser reconocidos al demandante ya que no tuvieron ocurrencia por su propia cuenta y riesgo sino por autorización de la Administración.

El Señor Carranza si incurrió en los gastos a los que se refieren los hechos y pretensiones de la demanda, por cuanto la Administración no demostró lo contrario y el Tribunal tampoco negó su existencia.

En la sentencia apelada no se hizo una valoración adecuada del material probatorio allegado al expediente. Resulta claro que el demandante formuló una propuesta de buena fe para que se trasladaran e instalaran en sus predios las plantas de asfalto, propuesta que fue avalada por los alcaldes de ASOSUMAPAZ, lo que generó en el actor no una mera expectativa, sino la seguridad jurídica en cuanto a que efectivamente se instalarían y pondrían en operación las plantas en los predios de su propiedad que, por consiguiente, él recibiría la contraprestación acordada.

En el acta 01 del 9 de febrero de 2000, la Junta Administradora de ASOSUMAPAZ trató el tema de la reubicación de la planta de asfalto ubicada en el municipio de Agua de Dios y analizó la propuesta del señor Carranza; los alcaldes estuvieron de acuerdo en el traslado de los equipos al predio ofrecido por él y, de hecho, con sus aportes funcionó durante 4 meses y la Administración percibió utilidades de tipo económico.

No es cierto que el demandante hubiera asumido gastos por su propia cuenta y riesgo; su comportamiento corresponde a una verdadera expectativa, es decir, a una posibilidad más o menos cercana o probable de conseguir un derecho o acción a partir de un suceso que se prevé ocurrirá.

El Tribunal no hizo una valoración adecuada de las pruebas. No tuvo en cuenta que la Administración autorizó el traslado de la maquinaria al predio Seboruco y que el demandante debía asumir los gastos que se causaran para la expedición de la licencia ambiental, que constituía un requisito condicional para que la maquinaria pudiera funcionar

ASOSUMAPAZ exigió al señor Carranza la obtención de la licencia ambiental del lote de terreno propuesto y que los costos que esta representara debían ser asumidos por él.

Los gastos en que incurrió el demandante tuvieron ocurrencia por autorización expresa y visto bueno de la Administración. Por tanto, el señor Carranza debe percibir el pago de las sumas a las que se contrae la presente demanda, los cuales constituyen un detrimento patrimonial para él y le generaron un beneficio a la Administración.

#### 4.2. Actuación en segunda instancia

Con auto del 27 de enero de 2011 (Fls. 252 - 253. 6), la Sección Tercera de esta Corporación, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y ordenó la notificación personal al Ministerio Público.

En auto del 16 de febrero de 2011 (Fl. 255. C. 6), se corrió traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran sus alegaciones finales, vencido este término se debía dar traslado al Ministerio Público para que rindiera su concepto, en los términos del inciso 5 del artículo 212 C.C.A

#### 3.3. Alegatos de conclusión

La parte demandante, en escrito del 07 de marzo de 2011 (Fls. 256 - 260. C6), reiteró los argumentos que expresó en el recurso de apelación. En particular, insistió en que los gastos en que incurrió el demandante no tuvieron origen exclusivo en su iniciativa, sino también en el visto bueno que ofreció, ASOSUMAPAZ.

La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

1.- Competencia del Consejo de Estado.

3.1. Presupuestos procesales.

3.1.1. La jurisdicción y competencia.

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección A, el 27 de mayo de 2010, por cuanto el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, y este a su vez por el artículo 1 de la Ley 1197 de 2006, consagró que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para dirimir los litigios originados en la actividad de las entidades públicas<sup>1</sup>.

Por su parte, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, dispuso que la jurisdicción competente para conocer de las controversias surgidas en los contratos celebrados por las entidades estatales, es la de lo Contencioso Administrativo.

Por otro lado, en razón de la cuantía, la mayor de las pretensiones de la demanda fue estimada en la suma de \$ 1.263.878.400. Para la época de interposición de la demanda, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción relativa a contratos cuya cuantía excediera la suma de \$166.000.000, es decir, el equivalente a 500 salarios mínimos del año 2003, monto que, como puede apreciarse, es ampliamente superado.

1.1.2.- Procedencia de la acción contractual

Las pretensiones de la demanda estuvieron orientadas, fundamentalmente, a obtener la declaración de existencia de dos contratos estatales, celebrados entre el demandante y la demandada.

El primero, según la parte demandante, tuvo por objeto la realización de todas las gestiones administrativas, operativas y ambientales, para el montaje de una planta trituradora y una planta mezcladora de asfalto que pertenecían a la demandada, en una franja de terreno de propiedad del señor Carlos Alberto Carranza Ruiz.

El segundo se refiere, según su dicho, a un contrato de asociación entre ambas partes, por el término de 5 años, contados a partir del 2 de marzo de 2001, fecha en la quedó ejecutoriada a Resolución 244 de 2001 que otorgó la licencia ambiental al demandante, conforme con la propuesta de este último, allegada al demandado el 03 de julio de 1999, aprobada por la asamblea general de asociados de ASOSUMAPAZ el 9 de febrero de 2000.

Dada su naturaleza jurídica, su actividad contractual se encontraba sometida a la Ley 80 de 1993, que en el artículo 2 expresamente la enlistó como una entidad estatal sujeta al amparo de su regulación-.

En ambos casos, pretende el actor obtener la declaración de existencia de los contratos, la declaración de incumplimiento de los mismos y la consecuente condena al pago de la inversión efectuada e indemnización de perjuicios por daño emergente y lucro cesante.

Al respecto, considera la Sala que las súplicas de la demanda, así presentadas, son, en principio, susceptibles de ser reclamadas a través de la acción de controversias contractuales, prevista en el artículo 87 del C.C.A. En efecto, el citado artículo, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, preveía:

ARTÍCULO 87. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

En consecuencia, las pretensiones serán resueltas en la forma indicada en la demanda, es decir, la Sala a partir de lo probado en el proceso, analizará en primer término la existencia o no de los contratos de gestión y asociación reclamados; una vez determinada su existencia y, únicamente en tal caso, establecerá su eventual incumplimiento y consecuentes condenas.

2. Hechos probados

Como precisión previa, debe la Sala advertir que, contrario a lo considerado por el a quo, valorará las pruebas documentales que, en copia simple, obran en el proceso; toda vez que ASOSUMAPAZ, en su calidad de demandada no cuestionó, su veracidad.

Al respecto, la Sala Plena de esta Sección, en providencia del 28 de agosto de 2013<sup>2</sup>, precisó:

Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la

prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

Conforme con lo anterior, se tendrán por probados los siguientes hechos, relevantes para resolver el caso concreto:

En escritos del 13 de abril de 1998 (Fl. 301. C2), del 9 de diciembre de 1998 (Fl. 302. C2) y del 18 de enero de 1999, el señor Carlos Roberto Carranza, ahora demandante, manifestó a ASOSUMAPAZ que tenía conocimiento de su interés en reubicar las plantas de asfalto y trituración que tenía instaladas en el municipio de Agua de Dios y, en consecuencia, ofreció un lote de terreno de su propiedad, ubicado en la vereda Seboruco del municipio de Melgar.

En escrito del 10 de marzo de 1999 (Fls. 304 - 310. C2), el señor Carranza presentó a ASOSUMAPAZ una propuesta económica para la instalación y puesta en funcionamiento de las plantas trituradora y mezcladora de asfalto. La cual fue modificada con escrito del 3 de julio de 1999 (Fl. 311. C2), en lo relacionado con el canon de arrendamiento que sería remplazado por la repartición mensual de utilidades.

En oficio del 25 de marzo de 1999 (Fl. 4. C2), CORTOLIMA requirió a ASOSUMAPAZ la presentación de los siguientes documentos: certificado de existencia y representación legal de la Asociación, plano de ubicación del proyecto, actividad a desarrollar con descripción de la maquinaria a utilizar.

En oficio del 8 de abril de 1999 (Fls. 5 - 10 C2), ASOSUMAPAZ dio respuesta a los requerimientos de la Subdirección de Gestión Ambiental del municipio de Girardot. Se resalta del oficio la siguiente manifestación de ASOSUMAPAZ:

La ubicación del proyecto se basa en un convenio que la Asociación ha establecido en forma verbal, con el propietario del terreno, el cual se protocolizará si Cortolima concede la respectiva Licencia Ambiental.

El mencionado predio se encuentra registrado así: Nombre del predio: No. 257 de la

Parcelación Resacas, Municipio de Melgar.

Propietario: Carlos Roberto Carranza Ruiz. CC 5. 9 0.407 Melgar.

Escritura: No. 341 del 05 de agosto de 1982, Notar del Circuito de Melgar.

En oficio del 23 de abril de 1999 (Fls. 13 - 14 C2), CORTOLIMA decidió, entre otras cosas, admitir la solicitud de trámite ambiental de ASOSUMAPAZ, practicar visita al sitio indicado en la solicitud y ordenar el cobro de las tarifas correspondientes al proceso.

El 23 de agosto de 1999 (Fl. 321. C2), el señor Carranza presentó a ASOSUMAPAZ una nueva propuesta e incluyó de su parte el mantenimiento preventivo de la planta mezclador de asfalto, el suministro del personal necesario y una retroexcavadora, a cambio ASOSUMAPAZ le retribuiría con \$ 8000 por m3 de mezcla producida y despachada. Así mismo informó que "está en trámite de aprobación el Auto que fija los términos de referencia por parte de Cortolima para mi propuesta relacionada con la instalación de las plantas en Melgar, motivo por el cual debe hacerse notificación personal del mismo y en vista de sus múltiples ocupaciones solicito su autorización para cumplir con dicho trámite".

En oficio del 13 de marzo de 2000 (Fl. 327), el Director ejecutivo de ASOSUMAPAZ, certificó:

Que los alcaldes de la Provincia del Sumapaz el 9 de febrero del año dos mil (2000) aprobaron el traslado de la planta de asfalto ubicada en el Municipio de Agua de Dios Cundinamarca, de acuerdo con los considerandos que la CAR Girardot determinó en el expediente DRG 169.

El sitio aprobado es el denominado " Sitio Terraza del Lago" del Municipio de Melgar de propiedad del señor Carlos Roberto Carranza Ruiz identificado con C.C. No. 5.960.407 de Melgar, quien presentó la propuesta de traslado y funcionamiento de la planta de asfalto y trituradora.

Igualmente autorizan al Director ejecutivo de la Asociación de Municipios del Sumapaz para suscribir y legalizar el acto administrativo correspondiente.

En oficio del 26 de agosto de 2000 (Fl. 44. C2), AS SUMAPAZ, en atención a que el estudio de impacto ambiental había sido radicado en CORTOLIMA el 04 de agosto anterior, solicitó a esta última agilizar la licencia ambiental para el traslado de las plantas trituradora y mezcladora de asfalto al municipio de Melgar, dada, según manifestó, la urgente necesidad de ponerlas a producir

Con escrito del 30 de agosto de 2000, dirigido a CORTOLIMA, el ahora demandante, remitió el Certificado de Uso del Suelo del terreno en el que se

proyectaba instalar las plantas y una autorización firmada por el director ejecutivo de ASOSUMAPAZ en la que lo autoriza para notificarse de todas las resoluciones relacionadas con el proceso de licenciamiento.

En oficio del 09 de octubre de 2000 (Fl. 226. C2), CORTOLIMA, después de revisar y analizar la información allegada con el estudio de impacto ambiental, solicitó a ASOSUMAPAZ un certificado de la oficina de Planeación Municipal en el que constara que el uso del suelo no tenía

incompatibilidad con la actividad a desarrollar, y un informe meteorológico que determinara el régimen de vientos predominante.

El anterior requerimiento fue atendido por el demandante con escrito del 10 de noviembre de 2000 (Fl. 2 2. C2), al que además adjuntó un oficio del 8 de noviembre de 2010 (Fl. 236. C2), en el que el director ejecutivo de ASOSUMAPAZ informó a CORTOLIMA que, "Por ser el predio de propiedad del Señor Carlos Roberto Carranza Ruiz y con quien se efectuará un contrato de alquiler de la maquinaria asumirá el valor a cancelar ya que tendrá que presentarle a Ja Asociación de Municipios el Sumapaz los requisitos que ustedes expedirán autorizando que dichas plantas puedan funcionar. Igualmente solicito que la licencia salga a nombre el propietario por cuanto el señor Carlos Roberto Carranza Ruiz es el responsable ante Cortolima del cumplimiento de las exigencias ambientales".

En escrito del 30 de noviembre de 2000 (Fl. 247. C2), dirigido a CORTOLIMA, el señor Carranza manifestó que aceptaba en todas y cada una de sus partes la licencia ambiental que se tramitaba ante esa corporación.

En oficio del 23 de febrero De 2001 (Fl. 249. C2), CORTOLIMA solicitó al señor Carranza comparecer a sus instalaciones a fin de notificarle el contenido de la Resolución 244 del 21 de febrero de 2001 "Por la cual se otorga una licencia ambiental y se adoptan otras disposiciones".

Según consta en el acta 3 del 26 de marzo de 2001 (Fls. 337 341. C2), los miembros de la Junta Administradora de ASOSUMAPAZ se reunieron en sesión ordinaria y decidieron, entre otros asuntos, elegir nuevo director ejecutivo de la Asociación y suspender los procesos de contratación de la planta de asfalto y revocar las facultades otorgadas al director de la Asociación de Municipios para el arrendamiento de la planta de asfalto.

En oficio del 25 de abril de 2001 (Fls. 342 - 343. C2) ASOSUMAPAZ en respuesta a un derecho de petición presentado por el señor Carranza el 6 de abril del mismo año (no obra en el expediente), le informó lo decidido por los miembros de la Junta Administradora, según acta 3 del 26 de marzo de 001. En tal sentido, le indicó que hasta que la junta administradora de la asociación decidiera acerca de la destinación legal que haya de dársele a la planta de asfalto, y se autorizara nuevamente al director ejecutivo, este carecía de facultades legales correspondientes para celebrar algún tipo de negocio jurídico que afectara la referida planta. Así mismo, manifestó que al momento de determinarse por ASOSUMAPAZ el tipo de contrato o convenio a celebrar, lo invitaban a participar en el respectivo proceso de selección.

En oficio del 25 de abril de 2001 (Fls. 344 - 345. C ), el alcalde del municipio de San Bernardo (Cundinamarca), respondió el derecho de petición presentado por el señor Carranza el 20 de abril de ese mismo año (no obra en el expediente), en el que indicó que, una vez revisados los archivos de SOSUMAPAZ no se encontró promesa alguna de contrato de alquiler o documento alguno que acreditara un compromiso de tipo legal suscrito entre él y ASOSOMAPAZ, lo que impedía que se adelantara o autorizara al Director de ASOSUMAPAZ suscribir documento alguno al respecto. Así mismo precisó que, en el evento de suscribir algún tipo de contrato para la planta trituradora y mezcladora de asfalto se haría de conformidad con la Ley 80 de 1993.

En oficio del 28 de abril de 2001 (Fl. 266. C2), ORTOLIMA solicitó al señor Carranza la cancelación de \$ 969.720 por concepto de seguimiento ambiental y \$ 70.000 por concepto de publicación, en los términos de la Resolución 244 de 2001.

En escrito del 04 de julio de 2001, dirigido al Gobernador de Cundinamarca (Fls. 352 - 366. C2), el señor Carranza solicitó, entre otras cosas, que se iniciaran los trámites correspondientes a la protocolización del contrato para el traslado de las plantas trituradora y mezcladora de asfalto de propiedad de ASOSUMAPAZ instaladas en el municipio de Agua de Dios, al municipio de Melgar (Tolima) a predios que, según manifestó, eran de su propiedad Por orden del Gobernador, el escrito fue trasladado a la Secretaría de Desarrollo Económico y a ASOSUMAPAZ para su respectiva respuesta.

En oficio del 6 de agosto d 2001 (Fls. 369 - 372), ASOSUMAPAZ respondió al escrito del señor Carranza, en el que le indicó, entre otras cosas, que, en materia de contratación, ASOSUMAPAZ se regía por la Ley 80 de 1993, por lo que no era caprichoso que no se firmara un contrato de arrendamiento con él. Preciso que en su momento se facultó al director ejecutivo de la época para suscribir y legalizar el traslado y puesta en funcionamiento de las plantas en el municipio de Melgar; sin embargo, tan solo un año después se allegó la licencia ambiental, entendiéndose como uno de los requisitos para tomar la decisión de suscribir un contrato que cumpliera con los parámetros legales; por tanto, se entiende que en su momento no se podía suscribir un contrato autorizado por los socios. De ahí que los nuevos alcaldes, socios de ASOSUMAPAZ, decidieron de manera expresa no realizar ningún tipo de contrato; además no habían definido de manera legal el rumbo a dársele a la planta de asfalto que desde hacía varios años permanecía parada por falta de los recursos y estudios de factibilidad suficientes que permitieran satisfacer las exigencias de planeación y programación establecidas en la Constitución Política.

En oficio del 8 de octubre de 2002 (Fl. 280. C2), CORTOLIMA requirió al señor Carranza para que diera cumplimiento a las exigencias de la Resolución 244 de 2001, en particular la presentación de la póliza de cumplimiento y la entrega del estudio de impacto ambiental al municipio de Melgar. Estos requerimientos fueron atendidos por el señor Carranza con escrito del 31 de enero de 2003 (Fl. 285. C2), en particular, aportó la póliza de seguro de cumplimiento 7415582, expedida por El Candor S.A., en favor de CO TOLIMA, con prima por valor de \$75.400.

Los señores Carlos Carranza y Wilberth Quevedo, en representación de ASOSUMPAZ, suscribieron un documento denominado "Contrato de alquiler de planta de asfalto de propiedad de Ja Asociación de Municipios del Sumapaz" (Fls. 324 - 326 C2), en el cual el primero fungió como contratante y la segunda como contratista. Consta en dicho documento que las partes acordaron, entre otras, las siguientes cláusulas:

PRIMERA: OBJETO: EL CONTRATISTA se compromete para con EL CONTRATANTE, a ALQUILAR LA PLANTA DE ASFALTO DE PROPIEDAD DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL SUMAPAZ.

SEGUNDA: VALOR: El valor convenido que pagará EL CONTRATANTE al CONTRATISTA será la suma estimada de TREINTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$30.000. 000.oo) resultante de multiplicar DOCE MIL PESOS M/CTE (\$12. 000.oo) por las cantidades de mezcla asfáltica producida de

conformidad con los contratos, órdenes de pedido realmente ejecutadas. El control lo ejercerá una persona designada por el Director ejecutivo de la Asociación de Municipios del Sumapaz, igualmente el material que se encuentra actualmente en la planta se reintegrará con la liquidación y/o se cancelará previo acuerdo al precio. PARAGRAFO 1: El contratista llevará un libro de control sobre la producción diaria. PARAGRAFO 2: Por ser la Asociación de Municipios del Sumapaz una entidad oficial favor abstenerse de realizar algún tipo de descuento. PARAGRAFO 3: El presente contrato será terminado por EL CONTRATISTA en caso de que este observe alteración de la ecuación económica del mismo.

TERCERA: FORMA DE PAGO: El contratante pagará a la Asociación aportes mensuales de conformidad con la cantidad producida.

CUARTA: PLAZO: Ciento veinte (120) días calendario. PARAGRAFO: Es obligación para EL CONTRATISTA levantar las actas parciales y finales conjuntamente con EL CONTRATANTE al momento de finalizar el contrato, con base en la cual se hará la liquidación total del mismo.

QUINTA: OBLIGACIÓN DEL CONTRATISTA: EL CONTRATISTA se compromete: a) Alquilar la planta de asfalto de propiedad de la Asociación para que el contratante realice la correspondiente actividad de producción de mezcla asfáltica. b) El Contratista aportará los elementos requeridos y el mantenimiento necesario para prender nuevamente la planta de asfalto, los mantenimientos mensuales corren por cuenta del contratante. C) como el presente contrato crea una relación meramente civil entre las partes y en ningún momento laboral, el personal que emplee EL CONTRATANTE, estará bajo su directa responsabilidad, dirección y dependencia, el CONTRATISTA no asumirá ninguna responsabilidad solidaria con el personal del CONTRATANTE.

SEXTA: OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE: EL CONTRATANTE deberá.

1). Contratará al personal requerido para el funcionamiento de la planta el cual estará a su directa responsabilidad, dirección y dependencia. 2) Cancelará los servicios públicos (agua, luz, teléfono) respectivos.

OCTAVA: ARBITRAMIENTO. Cualquier diferencia o conflicto que resulte de este contrato será dirimido por un tribunal compuesto por tres (3) árbitros nombrados por la Cámara de Comercio de Santafé de Bogotá y su decisión no obligará a las partes.

En relación con este contrato, expresamente manifestó el actor en su demanda (Fl.5. C1) que "... se ejecutó del 15 de septiembre de 1999 al 15 de enero de 2000": así mismo, indicó que se celebró con un doble propósito: "a) Demostrarle la Asociación el interés y capacidad del contratista en el manejo de las plantas comprobar el real estado de la misma, a pesar que por el sobrecosto en el acarreo de los materiales pétreos y del producto elaborado por razón de la inadecuada de la planta y la falta de mercado, esta funcionó al 1% de su capacidad productiva, debido a que los precios de venta no eran competitivos ni siquiera para los municipios de la asociación en razón a su ubicación; motivo por el cual se presentó estudio económico de fecha 3 de julio de 1999, en donde se demostraba que los costos de producción en Agua de Dios eran muy superiores a los sitios propuestos para la reubicación de las mismas y b) para cumplir un cronograma propuesto por la asociación en el que se incluía e desmonte, toda vez que era, necesario desocupar los tanques que contenían el asfalto, en atención a que la plantas llevaban más de un año fuera de servicio por razones de orden ambiental y que fue precisamente la CAR quien autorizó su reapertura.

Contrato que fue ejecutado y el ingreso para el contratista, según su propia manifestación fue de \$85.000.000

Sobre ese contrato, como erróneamente lo consideró el Ministerio Público y el al que, no se formularon las pretensiones de la demanda. La Sala arriba a esa conclusión considerando las pretensiones del actor, así:

La primera pretensión del actor fue que se declarara la existencia del convenio verbal tendiente a la realización de gestiones para el montaje de una planta trituradora y una planta mezcladora de asfalto. Resulta claro y, si se quiere obvio, que el aportado al expediente no fue un convenio verbal y además de ello su objeto fue de ejecución, de producción, no de montaje de plantas como lo solicita el actor.

La segunda pretensión se encamina a que se declare la existencia de un contrato de asociación, con término de 5 años, contados a partir del 02 de marzo de 2001, fecha en la que quedó ejecutoriada la Resolución No. 244/01. En el contrato aportado no hay términos de asociación, por otro lado, según manifestación del propio actor, el contrato aportado se ejecutó entre el 15 de septiembre de 1999 y el 15 de enero de 2000.

### 3. Existencia de los contratos reclamados

Ninguno de los documentos allegados al proceso contiene los contratos cuya declaración de existencia persigue la parte demandante, lo que hace improcedente la acción imprecada, toda vez que, como lo ha indicado esta Sala, la acción contractual se dirige a declarar la existencia de un contrato, no a constituirlo, es decir, la declaración de existencia de contratos que prevé la acción

contractual procede en la medida en que las partes efectivamente convinieron y perfeccionaron su voluntad haciendo nacer a la vida jurídica una relación obligacional<sup>3</sup>

Entre las partes no se perfeccionaron los contratos reclamados; por tanto, no se puede declarar la existencia de los mismos ni las consecuencias que la parte actora pretende derivar de tal declaración.

En efecto, la ausencia de prueba de la formalización del contrato y su posterior perfeccionamiento, cumpliendo los requerimientos legales exigidos para el efecto, de manera indefectible lleva a concluir que el negocio jurídico es inexistente<sup>4</sup>.

Lo anterior descarta de plano la posibilidad de obtener la declaración de existencia de los contratos que se reclaman, considerando que siendo

ASOSUMAPAZ una entidad sujeta a la Ley 80 de 1993, según lo dispone su artículo, sus contratos, como mínimo, deben constar por escrito<sup>5</sup>, en los términos de los artículos 39 y 41 de dicha ley. Por tanto, no podría el actor reclamar ningún tipo de efectos sobre contratos inexistentes o lo que es lo mismo, sobre acuerdo que trasgredieron el ordenamiento jurídico en cuanto a la forma perfeccionamiento de los contratos estatales, por tanto, no resultaría procedente, en principio, ningún tipo de indemnización bajo égida de la acción de controversias contractuales.

El contrato estatal es solemne y su principal solemnidad es que se encuentre por escrito. En consecuencia, la única prueba de su existencia es el documento que lo contiene, sin que sea admisible ningún otro elemento probatorio.

#### 4. Principio iura novit curia

La Sala precisa que en asuntos similares al que ahora resuelve, en virtud de principio iura novit curia, el juez, como lo hizo el Tribunal en primera instancia, ha interpretado las pretensiones de la demanda más allá de los lineamientos de la acción impetrada, en particular, a la luz de la actio in rem verso (acción de devolución de la cosa), por enriquecimiento sin justa causa del demandado.

Sin embargo, la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera 6, en materia de enriquecimiento sin causa y de actio de in rem vers, precisó que esta no procede

cuando se han desconocido normas de imprescindible cumplimiento, sin que la ignorancia de las mismas o de buena fe, puedan ser alegadas como excusa de su inobservancia.

Regla que se exceptúa cuando en el proceso se prueba que: (i) fue exclusivamente la entidad sin participación y sin culpa alguna del particular afectado, la que constriñó o impuso a este la ejecución de prestaciones en su beneficio, sin la existencia de un contrato estatal o por fuera del mismo; (ii) fue urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras, para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y (iii) la administración, debiendo por ley hacerlo, omite declarar una urgencia manifiesta y solícita la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito, en los casos en que esta exigencia no esté excepcionada de acuerdo con el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993.

Observa la Sala que el enriquecimiento sin causa no puede ser admitido porque la situación alegada no se subsume en ninguno de los casos excepcionales mencionados en la jurisprudencia unificada de la Sección.

No aparece prueba alguna de que la administración constriñó o impuso al contratista la ejecución de las obras, sin que se hubiera celebrado y perfeccionado el contrato. Por el contrario, fue el mismo actor quien conscientemente y de manera deliberada originó u propios perjuicios. De acuerdo a los medios de convicción que obran en el expediente, fue el mismo señor Carranza quien inició y continuó ejecutando acciones sin tener un soporte o sustento contractual. Es decir, el actor con pleno conocimiento y por su propia voluntad, ofreció de manera libre y consciente los lotes de terreno de su propiedad en los que se instalarían las plantas de asfalto de propiedad de ASOSUMAPAZ y, así mismo, "dadas las múltiples ocupaciones de esta última", se ofreció a realizar las gestiones inherentes a la licencia ambiental.

De manera que el eventual perjuicio, nunca demostrado en el proceso, de haber existido, tuvo su causa en la conducta libre, disipada y benevolente del actor, lo que impide cualquier tipo de compensación económica o indemnización de perjuicios en su favor.

#### 5. Costas

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se condenará en este sentido.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia de primera instancia proferida el 27 de mayo de 2010 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,

MARIA ADRIANA MARIN

MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

1 La Asociación de Municipios del Sumapaz -ASOSUMAPAZ- fue creada por la Ordenanza 24 del 28 de noviembre de 1990, proferida por la Asamblea de Cundinamarca, como una entidad administrativa descentralizada, derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio.

2 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente: 05001-23 31-000-1996-00659-01 (25.022), M.P.: Enrique Gil Botero.

El anterior paradigma, como se señaló, fue recogido por las leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011, y 1564 de 2012, lo que significa que el espíritu del legislador, sin anfibología, es modificar el modelo que ha imperado desde la expedición de los Decretos leyes 1400 y 2019 de 1970.

En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cuales los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar -de modo significativo e injustificado o- el principio de la prevalencia del derecho sustancial/ sobre la forma, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.).

3 La jurisprudencia de la Sala ha manifestado reiteradamente, que el ejercicio de la acción contractual exige como presupuesto indispensable la existencia de un contrato, cuya acreditación debe realizarse de manera regular y oportuna dentro del proceso. Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, expediente 14464, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, reiterada en sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente 16247, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de mayo de 2012, expediente 21580, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

4 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 30 de noviembre de 2000, expediente No. 11.895. En el mismo sentido ver sentencias del 29 de enero de 1998, expediente 11.099; sentencia del 4 de marzo de 1991, expediente 5825 y sentencia del 10 de marzo de 1997, expediente 10.038.

5 Con excepción de los considerados como de Urgencia Manifiesta, en los términos del artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

6 Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, sentencia el 19 de 2012, radicado 24897. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-08-02 08:35:29*