

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

### EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE:

RADICADO: **68001233100020070027300**

PONENTE: IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL CIUDAD MÓVIL DE BUCARAMANGAS.A.

DEMANDADO: DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BUCARAMANGA

NATURALEZA: Acción Contractual

FECHA SENTENCIA: 18 DE AGOSTO DE 2022

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL EN LA SECCIÓN SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DIAS, COMPRENDIDO ENTRE LAS 08:00 A.M DEL **14 DE OCTUBRE DE 2022** HASTA LAS 04:00 P.M DEL **18 DE OCTUBRE DE 2022**, HORA EN LA CUAL SE DESFIJA.

  
**DAISSY PAOLA DIAZ VARGAS**  
Secretaria General



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

Bucaramanga, dieciocho (18) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**  
**Expediente No. 680012331000 2007 00273 00**

<b>ACCIÓN :</b>	<b>CONTRACTUAL</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>UNIÓN TEMPORAL CIUDAD MÓVIL DE BUCARAMANGA S.A.</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BUCARAMANGA</b> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@transitobucaramanga.gov.co">notificacionesjudiciales@transitobucaramanga.gov.co</a>
<b>MINISTERIO PUBLICO:</b>	<b>DIANA F. MILLAN SUAREZ</b> <b>PROCURADORA 17 JUDICIAL II</b> <a href="mailto:dfmillan@procuraduria.gov.co">dfmillan@procuraduria.gov.co</a>

Se encuentra al Despacho el proceso que en ejercicio de la acción **CONTRACTUAL** instaura la UINIÓN TEMPORAL CIUDAD MÓVIL BUCARAMANGA S.A. en contra de la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BUCARAMANGA, para proferir decisión de fondo una vez verificada la inexistencia de causal que invalide lo actuado y encontrándose rituada la actuación en su totalidad, previa reseña de los siguientes antecedentes:

**ANTECEDENTES**

**La Demanda**

**Pretensiones**

En síntesis, la Unión Temporal Ciudad Móvil S.A. pretende:

1. Se declare la nulidad de la **Resolución No. 878 de noviembre 17 de 2006**, proferida por el Director de Tránsito y Transporte de Bucaramanga, mediante la cual liquidó unilateralmente el contrato de concesión No. 001 de 2003 y su OTROSI, y de la **Resolución No. 085 del 16 de febrero de 2007** a través de la cual se confirmó en todas sus partes la Resolución 878 de 2006.
2. Como consecuencia de la nulidad de los mencionados actos administrativos, se declare el incumplimiento del contrato No. 001 de 2003, por parte de la DIRECCIÓN

DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BYCARAMANGA y su OTROSÍ firmado el 6 de diciembre de 2004.

3. Se declare que la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. tiene derecho a percibir el valor o las sumas por los servicios de garaje, cepos e imposición de comparendos prestados a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, durante la ejecución del contrato los cuales fueron definidos mediante acta y acuerdo de terminación anticipada del contrato 001 de 2003 y además al restablecimiento del equilibrio económico del mismo. Para el efecto, deben realizarse las modificaciones a la liquidación del contrato 001 de 2003, teniendo en cuenta el detrimento patrimonial y los daños causados a la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. que se derivaron de los actos cuya declaratoria de nulidad se demanda.
4. Se ordene el reconocimiento y pago a favor del demandante de las siguientes sumas:
  - a) Se reconozcan las siguientes partidas:
    - Por servicios de patios y grúas la suma de \$528.636.325.
    - La suma de \$6.347.859 por concepto de traslado de los vehículos del parqueadero de la UT Ciudad Móvil S.A.L al patio oficial de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga.
    - La suma de \$29.694.060 correspondiente a la participación de la U T Ciudad Móvil S.A. en comparendos por delegación de funciones.
    - La suma de \$3.555.294 por concepto de comparendos no pagados por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga a la UT Ciudad Móvil S.A. por delegación de funciones en el año 2003 a 2004.
    - Por la suma de \$2.300.000,00 por concepto de alquiler de grúas según factura 0406 del 19 de octubre de 2005.
  - b) La suma de #3.062.335.503,00 correspondiente al desequilibrio económico del contrato.
  - c) En cumplimiento de los acuerdos de terminación del contrato y para permitir los pagos y la obtención de paz y salvos por concepto de obligaciones laborales y parafiscales se descuenten las siguientes partidas:
    - Liquidación de personal: \$132.250.054.
    - Seguridad Social: \$187.707.387.
    - Saldo participación de abril 2006: \$728.177.
    - Participación de mayo 2006: \$5.963.186.
5. Mediante sentencia se ordene el reconocimiento y pago de las acreencias reclamadas por concepto de los servicios prestados y reclamados en esta oportunidad, con sus respectivos intereses de mora y actualizaciones debidas.
6. Se condene en costas a la parte demandada.

## **Fundamento Fáctico**

En síntesis, expone la parte demandante:

1. La Dirección de Tránsito de Bucaramanga abrió licitación pública mediante Resolución No. 1030 del 12 de noviembre de 2002, para contratar por concesión el servicio de *"explotar con el carácter de exclusividad los servicios de parqueaderos autorizados o patios, grúas; inmovilización temporal de rodantes y administración y operación de las zonas de estacionamiento masico regulado (Z.E.M.R.) o zonas azules existentes en la ciudad de Bucaramanga correspondiente geográficamente, entre otras, a las zonas de estacionamiento existentes en los sitios cuya localización aparece consignada en relación anexa, y las que posteriormente se determinen por la Dirección de Tránsito."*
2. A la Unión Temporal Ciudad Móvil S.A. le fue adjudicada la concesión mediante Resolución No. 010 del 03 de enero de 2003, con base en lo cual se celebró el contrato No. 01 de 2003 habiéndose fijado por las partes como plazo para su ejecución, un periodo de duración de quince (15) años, contados a partir de la fecha de iniciación y cinco (5) años para la delegación de funciones. El contrato comenzó a ejecutarse el 28 de febrero de 2003, conforme consta en acta de iniciación del contrato, suscrita por el Interventor.
3. La Dirección de Tránsito de Bucaramanga, desde el inicio de la ejecución del contrato, incumplió con las obligaciones a su cargo, es así como en forma unilateral e inconsulta, procedió a modificar las condiciones contractuales existentes y con ello a variar a su antojo las prestaciones y reglas que había establecido en el pliego de condiciones, en la propuesta y en el mismo contrato, modificaciones que fueron registradas por la Unión Temporal Ciudad Móvil S.A. en varios escritos y que causaron el rompimiento de la ecuación financiera del contrato, el desajuste económico en las finanzas del contratista y la imposibilidad de poder alcanzar las proyecciones económicas que había previsto en su propuesta basado en las condiciones indicadas en los pliegos y términos de referencia.
4. Adicional a que la entidad contratante procedió a incumplir de manera reiterada el contrato y a generar inconvenientes para evitar que el contratista cumpliera con sus obligaciones, procedió a imponer multas cuantiosas y millonarias, las cuales son desproporcionadas e ilegales.
5. Los incumplimientos en que incurrió la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, frente a las obligaciones contractuales, fueron:

**Incumplimiento total de las siguientes obligaciones:**

- Realizar labores de control a las contravenciones de tránsito a través de los agentes o guardas de tránsito de la Dirección de Tránsito, o quien haga sus

veces, en las diferentes zonas demarcadas y el resto de la ciudad de Bucaramanga. Al respecto, el concesionario realiza la siguiente observación: En las Zonas la hace la Concesión en el resto de la ciudad DTTB no actúa ni le permite actuar al concesionario.

- Inmovilizar, a través de los agentes de tránsito de la Dirección de Tránsito, o quien haga sus veces, en todo el perímetro de la ciudad, a todos los vehículos o rodantes cuyos conductores cometan contravenciones que de acuerdo al Código Nacional de Tránsito den origen a una inmovilización ordenando su traslado al Parqueadero Autorizado o Patio. Al respecto, el concesionario realiza la siguiente observación: La DTB solo inmoviliza por accidentalidad, para el resto es nula la actuación.
- La realización del Cobro Coactivo a partir de permitir la sustanciación por parte del Concesionario. Al respecto, el concesionario realiza la siguiente observación: A pesar de haberse firmado el protocolo o acta de procedimiento nunca se ha permitido.

#### **Incumplimiento parcial:**

- Capacitar y preparar el personal del Concesionario, necesario para dar cumplimiento al inciso 2º del art. 7º del Código Nacional de Tránsito. Al respecto, el concesionario realiza la siguiente observación: La capacitación la asume el Concesionario.
  - Reajustar, cada año calendario, las tasas y tarifas de los servicios vinculados a la concesión de acuerdo a la fórmula pactada en los pliegos de condiciones de la licitación originaria del contrato. Al respecto, el concesionario realiza la siguiente observación: No se cumple lo de año calendario se modificó, unilateralmente, a año de ejecución.
  - Las demás que se deriven del objeto del presente contrato. Entre estas consideraciones primeramente del Número de Celdas de estacionamiento. Al respecto, el concesionario realiza la siguiente observación: A través de variación en los procedimientos nunca se ha permitido operar el número mínimo de 1.113 celdas.
  - Entre las demás que se deriven del objeto del presente contrato: Nombramiento oportuno del personal de Delegación preparado por el Concesionario. Al respecto, el concesionario realiza la siguiente observación: Siempre se ha demorado pero en una ocasión pasaron más de 5 meses para este nombramiento.
6. La Dirección de Tránsito de Bucaramanga sancionó a la U.T. por presuntos incumplimientos que no se encuentran relacionados con sus obligaciones contractuales y basándose en dudosas interpretaciones contractuales. Lo anterior, no obstante que ha sido la misma Dirección de Tránsito de Bucaramanga quien ha incumplido de manera incidental en la generación de ingresos por parte del

Concesionario, ya que al omitir dar cumplimiento a sus obligaciones contractuales ha imposibilitado que el concesionario pueda ejecutar las labores para las cuales fue contratado, lo que a su vez restringe la posibilidad de percibir los ingresos por dichas actividades.

7. Las partes llegan a un acuerdo de terminación conjunta del contrato y firman acta el 17 de febrero de 2006, dejando expresa constancia de la forma y condiciones como se va a liquidar el mencionado contrato.
8. Mediante Resolución No. 878 del 17 de noviembre de 2006, la Administración liquidó unilateralmente el contrato, señalando consideraciones equivocadas y afirmaciones que no están justificadas y bajo criterios inexistentes e inexactos con los que vulnera y desconoce el acuerdo de terminación y la forma de liquidar el contrato, acordada y definida de mutuo acuerdo.

### **Normas violadas y concepto de violación:**

### **El acta de liquidación del contrato es ilegal acorde con los siguientes argumentos:**

#### Falsa motivación:

La liquidación del contrato se funda en un hecho inexistente por cuanto no se encuentra demostrado que la Unión Temporal Ciudad Móvil S.A. hubiera incurrido en el incumplimiento del contrato ni se determinó las distintas partidas de orden económico que operarían a favor o en contra de cualquiera de las partes, sopesadas en la realidad de la actividad contractual, por lo cual, la motivación de la Resolución del contrato es falsa. La entidad contratista carece de pruebas suficientes para demostrar el incumplimiento del contrato por parte de la UNION TEMPORAL, de lo cual, tal afirmación *-de incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista-* no pasa de ser una simple conjetura gestada en la imaginación de la entidad contratante.

La Dirección de Tránsito de Bucaramanga no realizó la apreciación razonable de los hechos y antecedentes del contrato y, se limitó a transcribir apartes de algunos de ellos, sin siquiera establecer las razones de derecho ni la debida calificación jurídica de su decisión, lo que vicia el acto de liquidación de incongruente, desproporcionado, irreal, vacío de contenido fáctico y sustentado en el capricho del funcionario que lo profirió.

Para llegar a la conclusión sobre el incumplimiento del contrato por parte del contratista, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga tomó en consideración una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander en curso del proceso de acción popular radicado al número 68001231500020000301, la cual, posteriormente fue modificada por el Consejo de

Estado mediante sentencia del 26 de marzo de 2007, decisión ésta última que dejó sin sustento jurídico el supuesto incumplimiento por parte del contratista.

El acta de liquidación del contrato no hace pronunciamiento expreso ni tampoco adopta decisión alguna frente a cada una de las peticiones que fueron formuladas por la UNION TEMPORAL contratista durante la ejecución del contrato.

Desviación de poder: El acto de liquidación del contrato se encuentra viciado por desviación de poder como quiera que tal decisión tuvo como sustento intereses personales de la entonces Directora de Tránsito de Bucaramanga, orientados a maltratar a la UT CIUDAD MOVIL y a complacer postulados políticos para *"buscar curules y cargos públicos en la ciudad de Bucaramanga, como medio de preparación a sus campañas electoreras."*

Violación al debido proceso y defensa:

Para proceder a ordenar la liquidación del contrato unilateralmente por incumplimiento por parte del contratista, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga debió previamente proferir un acto administrativo en el que plasmara los hechos constitutivos del mismo y notificarlo a la Unión Temporal Ciudad Móvil S.A. que le permitiera el ejercicio de su derecho de defensa.

Falta de competencia:

La facultad de declarar el incumplimiento del contrato y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria es competencia privativa del Juez del contrato. En consecuencia, el Director de Tránsito de Bucaramanga carecía de competencia para determinar que existió incumplimiento por parte del contratista y menos aún podía, como lo hizo, "castigarlo y acribillarlo con una liquidación irregular.

La Dirección de Tránsito de Bucaramanga tampoco tenía competencia para excluir del acta de liquidación del contrato, los dineros que le correspondían a la U.T. contratista, debiendo acudir para ello, al Juez de contrato.

Las partes acordaron terminar el contrato el 20 de febrero de 2006, por lo que no era posible para la entidad contratante extender el plazo de terminación del contrato y a partir de allí empezar a contar el plazo de 6 meses para realizar su liquidación.

Desequilibrio económico del contrato -rompimiento de la ecuación financiera:

En curso de la ejecución del contrato se produjo un desequilibrio económico generado por el incumplimiento por parte de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga que impidió al concesionario cumplir con sus obligaciones contractuales. Los incumplimientos por parte de la DTB se evidencian a través de plurales oficios que el concesionario remitió a la entidad

poniendo de presente la pérdida acumulada que debe soportar la UT, la afectación de su modelo económico y el desequilibrio económico del contrato.

Excepción de contrato no cumplido:

Generada en el cambio y alteración de la ecuación contractual y en virtud de la cual, la parte contratista está legitimada legalmente para no ejecutar sus obligaciones mientras su contratante no ejecute las propias. Está demostrado que la Dirección de Tránsito de Bucaramanga incumplió con sus obligaciones contractuales y que se presentaron factores de imprevisión de la administración que llevaron a generar tropiezos en la ejecución del contrato, lo que impide trasladar la responsabilidad al contratista. Los incumplimientos por la entidad contratante se demuestran a partir de los múltiples oficios remitidos por la UNION TEMPORAL en curso de la ejecución del contrato y con el acuerdo logrado por las partes frente a la terminación de la relación contractual.

### **Trámite en Primera Instancia**

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Santander, Corporación que dispuso su admisión, imprimiéndole el trámite del procedimiento ordinario, siendo notificada a la parte actora por anotación en estados, al Ministerio Público personalmente, y a los demandados por aviso.

Cumplido el período de fijación en lista, se abrió el proceso a pruebas y finalizada la etapa probatoria, se corrió traslado común para a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo, trámite del que se destaca lo que sigue:

### **Contestación a la Demanda**

La **DIRECCION DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA** dio contestación a la demanda mediante apoderado debidamente constituido, quien se opuso a la totalidad de las pretensiones argumentando en primer lugar que, los incumplimientos del contrato de concesión No. 001 de 2003 suscrito con la UNIÓN TEMPORAL CIUDAD MÓVIL DE BUCARAMANGA provinieron del concesionario, tal y como quedó demostrado a partir de los informes de Interventoría elaborados por la Escuela de Estudios Industriales y Empresariales de la Universidad Industrial de Santander y de acuerdo al contrato No. 001-2003 suscrito entre la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA y la UIS, todo lo cual llevó a la imposición de multas sucesivas al concesionario por parte del contratista y del Ministerio de Trabajo.

Explica la defensa que dentro de los incumplimientos del contrato en los que incurrió CIUDAD MÓVIL DE BUCARAMANGA y que fueron detectados por la Interventoría del contrato, se tienen los siguientes:

- i) Para la fecha de terminación anticipada del contrato no había realizado la entrega de 4 Grúas, 2 parqueaderos autorizados para operación con un área de 10.000 mts<sup>2</sup>.
- ii) No se realizó la señalización horizontal y vertical de las zonas de estacionamiento regulado o zonas azules para el mes de abril.
- iii) Los movilizadores de vehículos no cumplieron con lo establecido en el contrato.
- iv) No se presentaron los estados financieros que fueron solicitados por la Interventoría.
- v) Se incumplieron en los equipos para recaudos y "parquímetros" pues se detectó que tenían mal los procesos y procedimientos en la ejecución del contrato.
- vi) Se incumplió con el aporte total de los REP -Recuperadores de Espacio Público-.
- vii) Se incumplieron los requisitos que deben tener las fotografías tomadas en cada procedimiento como aporte de pruebas de la delegación de funciones, relacionadas con la impresión directa de la máquina desde donde se toma, la fecha y hora.
- viii) Por parte de la Interventoría del contrato se constató que se realizaron inmobilizaciones sin cumplir con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito.
- ix) Demoras en la desinstalación del REP -Recuperadores de Espacio Público-.
- x) Inmobilización de motocicletas sin el cumplimiento de los procedimientos contractuales.
- xi) El concesionario realizó inmobilizaciones con REP en áreas de influencia que incumplen el contrato.
- xii) Los ingresos totales de la concesión a diciembre 31 de 2005 registran una diferencia negativa del 47.8% respecto de lo ejecutado.

Agrega que en el contrato nunca se estableció que la operación del sistema sería compartida entre la UNION TEMPORAL y la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA. Por el contrario, en el pliego de condiciones y en el contrato mismo se consagró que tanto la operación del sistema como los riesgos producto derivados de dicha actividad estarían a cargo del concesionario, por lo cual, debe entenderse que la UNION TEMPORAL es posible entender que los riesgos que asumiría durante la ejecución de la actividad contratada.

Por último, destaca que para la terminación anticipada del contrato de concesión por mutuo acuerdo se pactaron una serie de condiciones, dentro de las que claramente se estipuló que, de no obtenerse un acuerdo para la liquidación, la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO procedería a

liquidarlo unilateralmente, lo cual acaeció y se plasmó en la Resolución NO. 878 de 2006, ante la persistencia en los incumplimientos por parte de la UT CIUDAD MÓVIL BUCARAMANGA.

El señor ALEJANDRO MULFOR MARTÍNEZ, como llamado en garantía, intervino en esta etapa procesal por conducto de Curador Ad-litem quien para el efecto manifestó que no le constaban los hechos descritos en la demanda por lo que se sometía a las resultas del proceso.

La señora GRACIELA GORDILLO GARCÉS, llamada en garantía, al descorrer el traslado que le fue concedido refirió que su actuación como Directora de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga nunca estuvo precedida de dolo o culpa grave en curso de la ejecución del contrato de concesión No. 001 de 2003. Por el contrario, destaca que hay elementos de juicio suficientes que evidencian el cumplimiento de varias actuaciones en procura de los intereses de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, dentro de ellos, -) la imposición de multas derivadas del incumplimiento de obligaciones a cargo de contratista, -) la contratación de abogados externos para analizar lo relacionado con la ejecución del contrato, -) la conformación de equipos de trabajo con el personal de planta de la entidad para revisar lo relacionado con la ejecución del contrato, -) la coordinación de actividades encaminadas a lograr la liquidación bilateral del contrato y -) la dirección de las actuaciones necesarias para la liquidación unilateral del contrato.

### **Alegatos de Conclusión y Concepto de Fondo**

1. La **parte actora** descorre el traslado para alegar manifestando el contrato de concesión No. 001 de 2003 fue declarado nulo en curso del proceso radicado al número 20030219500 que cursó en esta Corporación, razón por la cual las cosas deben volver al estado anterior a su celebración quedando en consecuencia sin efecto alguno la liquidación que del mismo realizó de forma unilateral la Dirección de Tránsito de Bucaramanga.
2. La **Dirección de Tránsito de Bucaramanga** presentó alegatos de conclusión planteando en concreto que la Unión Temporal Ciudad Móvil de Bucaramanga no asumió de manera total el cumplimiento de sus obligaciones desde el mismo momento en que se dio inicio a las actividades objeto del contrato de concesión hasta su liquidación unilateral, tal y como quedó evidenciado en los 37 informes de la interventoría del contrato.
3. La señora GRACIELA GORDILLO GARCÉS -llamada en garantía- reiteró los argumentos expuestos en la contestación al llamamiento en garantía.

4. El **Ministerio Público** no rindió concepto de fondo.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

Recae en esta Corporación, en orden a lo dispuesto por el Art. 133.6 del Código Contencioso Administrativo.

### **Problemas Jurídicos:**

Le corresponde a la Sala decidir si las pretensiones de la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de concesión No. 001 de 2003 por parte de la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA, pueden prosperar con independencia de la nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral y a pesar de su presunción de legalidad. Además, esta Corporación se ocupará de determinar si la Resolución 878 de noviembre 17 de 2006, mediante la cual la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA liquidó en forma unilateral el contrato y la Resolución No. 085 del 16 de febrero de 2007 que la confirmó, son nulas por falta de competencia y falsa motivación.

### **Del material probatorio allegado al plenario:**

1. Licitación Pública No. 002 de 2002, tendiente a contratar bajo la modalidad de contrato de concesión, la prestación de servicios de zonas de estacionamiento masivo regulado Z.E.M.R., grúas y patios en la ciudad de Bucaramanga.
2. Contrato de Concesión No. 001 de 2003 suscrito entre la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga.
3. Contrato Interadministrativo para la Interventoría al contrato de Concesión No. 001 de 2003.
4. Acta de Terminación Anticipada por Mutuo Acuerdo del contrato de concesión No. 001 de 2003.
5. Resolución No. 878 de 17 de noviembre de 2006, por la cual se aprueba la liquidación unilateral del contrato de concesión No. 001 de 2003.
6. Resolución No. 085 de febrero 16 de 2007 "Por la cual se resuelve recurso de reposición presentado contra la Res. No. 878 del 17 de noviembre de 2006."
7. Actos administrativos a través de los cuales, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga impone multas a la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A.

8. Informes realizados por la Escuela de Estudios Industriales y Empresariales de la U Universidad Industrial de Santander en desarrollo del Contrato de Interventoría del contrato interadministrativo 001 de 2003. (se remitieron treinta y ocho (38) informes.)
9. Proceso de responsabilidad fiscal Rad. 3106 adelantado por la Contraloría de Bucaramanga en contra de los señores RODRIGO ZAMBRANO PINTO, ALEJANDRO MULFORD, FRANCISCO PUYANA y GRACIELA GORDILLO, con ocasión de un posible daño fiscal ocasionado a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga derivado del contrato de concesión No. 001 de 2003. (5 cuadernos)
10. Se recibió declaración al señor ALVARO AUGUSTO ORTIZ RODRÍGUEZ quien manifestó haber prestado sus servicios profesionales a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga en procura de buscar soluciones jurídicas para direccionar el proceso de terminación y posterior liquidación del contrato de concesión No. 001 de 2003. Mencionó el testigo: *"...En esa época y como culminación de la etapa de acuerdos de la terminación de contrato, se dejó un convenio o acuerdo escrito donde de manera clara y nítida, las partes convinieron en ponerle fin a su relación contractual, pero como el contrato era tan complejo y tenía muchas aristas económicas, operativas, financieras, etc., creamos un procedimiento para que las diferentes obligaciones finales de las partes, se fueran cumpliendo en un lapso determinado, que fue de dos o tres meses, en el que las dos entidades quedaron comprometidas a cumplir con unas obligaciones ciertas y determinadas, las que me es imposible recordar en detalle, pero allí están en un texto que firmaron las partes y como asesor yo también firmé. En ese lapso convenido por contratante y contratista, CIUDAD MÓVIL no cumplió con algunas de sus obligaciones y se resistió a firmar la liquidación bilateral del contrato, razón por la cual, después de otorgársele el respectivo derecho de defensa y audiencia, se culminó el trámite con un acto administrativo unilateral a través del cual se liquidó el contrato de concesión, el cual también fue impugnado en sede administrativa, y al cual se le dio la respectiva respuesta, por lo que quedó ejecutoriado. (...)."*
11. Contrato No. 034 del 19 de Julio de 2006, suscrito con el señor JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS junto con los actos administrativos de adjudicación y acta de terminación.
12. Contrato No. 005 de fecha 7 de febrero de 2007, suscrito con el señor ALVARO AUGUSTO ORTIZ RODRIGUEZ junto con informe de actividades y procesos a cargo.
13. Contrato No. 003 de fecha 26 de enero de 2006, suscrito con el señor GUSTAVO VILLAMIZAR MOTTA junto con informes de cumplimiento y acta de liquidación del contrato.
14. Resolución No. 425 del 6 de julio de 2003 "Por medio de la cual se suspende temporalmente el cobro de tarifas de instalación de inmovilizadores vehiculares en Zonas de Espacio Público con Restricción de Estacionamiento".

15. Resolución No. 524 de 2003 "Por la cual se regula el estacionamiento en algunos sectores y ejes viales en el municipio de Bucaramanga".
16. Resolución No. 568 de 2003 "Por medio de la cual se amplía el tiempo de imposición de comparendos educativos por parte de funcionarios de la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. ..."
17. Resolución No. 625 de 2008 "Por medio de la cual se adiciona el artículo 4º de la Resolución No. 296 del 30 de abril de 2003."
18. Resolución No. 743 de 2003 "Por la cual se autoriza la operación de las Zonas de Estacionamiento Masivo Regulado del Contrato de concesión No. 001 de 2003, se adiciona la resolución 915 de Septiembre 25 de 2002 y se dictan otras disposiciones."
19. Resolución No. 843 del 20 de septiembre de 2003 "Por medio de la cual se modifica el Artículo Primero de la Resolución No. 916 de Septiembre 25 de 2002."
20. Resolución No. 1113 del 18 de diciembre de 2003 "Por medio de la cual se modifican las Resoluciones 916 de 2002 y 885 de 2003 y se dictan otras disposiciones."
21. Resolución No. 1202 del 31 de diciembre de 2002 "Por la cual se establecen los derechos para los servicios prestados por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga para el año 2003."
22. Acción popular que cursó en el Tribunal Administrativo de Santander bajo la radicación No. 2003-0058-01.

### **Solución a los Problemas Jurídicos Planteados**

#### **De la Falta de competencia – vulneración al debido proceso y derecho de defensa:**

Reprocha la parte actora que la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, previamente a la liquidación unilateral del contrato de concesión No. 001 de 2003, no hubiera proferido un acto administrativo que plasmara los hechos por los cuales consideraba que la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. había incurrido en incumplimiento del contrato. De esta manera, considera la U.T. demandante que el acto de liquidación no podía hacer mención a los presuntos incumplimientos contractuales, pues con ello, cercenaba su derecho de defensa y contradicción.

Se esgrime en el libelo introductorio que la facultad de declarar el incumplimiento del contrato y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria es privativa del Juez del contrato, por lo cual, considera la parte actora que el Director de Tránsito de Bucaramanga carecía de competencia para determinar que existió incumplimiento por parte del contratista y menos aún podía, como lo hizo, "castigarlo y acribillarlo con una liquidación irregular".

#### **De la presunción de legalidad de los actos administrativos contractuales:**

Debe recordarse a la parte demandante que cuestionar la legalidad de un acto administrativo contractual conlleva de manera necesaria a un proceso de análisis, valoración de pruebas y juzgamiento circunscrito a los cargos de nulidad planteados en la demanda a través de los cuales se desvirtúa la presunción de legalidad de las decisiones de la administración. Sobre el particular la Jurisprudencia de la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo ha precisado lo siguiente:

*"1. Tratándose de la responsabilidad contractual proveniente de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo contractual las pretensiones son mixtas: **una impugnatoria**: de la legalidad del acto acusado, que para salir triunfante se requiere que el actor contrapruebe en el juicio las presunciones de legalidad y de veracidad que lo amparan, pues la ley procesal, desde otro punto de vista, establece que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran los efectos jurídicos que ellas persiguen (art. 177 del C.P.C)<sup>1</sup>, Y, **de otra parte**, la o las otras pretensiones son resarcitorias, que para su prosperidad es indispensable demostrar el daño aseverado definitivamente y el nexo de causalidad, eficiente y determinante. "La responsabilidad contractual como objeto de declaración judicial requiere pues, tratándose de la impugnación de acto contractual, de la declaración previa de nulidad de éste; así se constata de la lectura del primer inciso del artículo 87 del C.C.A., entre otros."<sup>2</sup>*

Para esta Colegiatura conviene recordar igualmente que el acto administrativo ha sido entendido como una expresión de la voluntad administrativa, unilateral que se encuentra encaminada a producir efectos jurídicos generales y/o particulares y concretos a nivel general y/o particular y concreto, voluntad que se gesta a partir de la concurrencia de elementos de orden subjetivo referentes de manera especial al órgano competente para emitir la decisión, objetivo relacionado con la concurrencia de presupuestos de hecho que permitan identificar objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos de orden esencial atados a la expresión de una voluntad unilateral cumplida en ejercicio de la función administrativa y formal en cuanto al procedimiento de expedición<sup>3</sup>.

Bajo la anterior consideración, quien pretenda condena alguna contra la administración derivada precisamente de la expedición del acto administrativo, tiene la carga de controvertir la presunción de legalidad de la que se encuentra investido, por lo cual, soporta el deber de demostrar, conforme al artículo 84 C.C.A., que ha sido proferido, bien, por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los expidió.

Ahora bien, en punto de la materia objeto de estudio, resulta necesario precisar que el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato es, de un lado, la decisión de finiquitar

---

<sup>1</sup> Así lo reiteró la Sala en sentencia proferida el 12 de febrero de 1992, exp. 7.177, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de noviembre 27 de 2003, exp. 14.431, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de octubre de 2017. Rad. No. 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950)

la relación contractual de las partes de un contrato y, del otro -acorde con lo expuesto en el acápite inmediatamente anterior-, un acto administrativo con presunción de legalidad.

Acorde con la presunción de legalidad que enviste el acto administrativo de liquidación del contrato estatal, el Consejo de Estado ha sostenido que *“una vez media el acto de liquidación unilateral, la única forma de controvertir aspectos relacionados con la celebración o ejecución del contrato estatal es mediante el levantamiento del velo de legalidad de que goza el acto administrativo que contiene la misma”*<sup>4</sup>. De esta manera debe entenderse que, para poder abordar el análisis en torno del comportamiento contractual de las partes, lo que de suyo incluye los incumplimientos en que éstas hubieran podido incurrir, resulta necesario, en primer lugar, desvirtuar la legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral.

### **De la decisión unilateral de liquidación del contrato:**

El estudio de las pretensiones anulatorias plasmadas en la demanda amerita en primer lugar hacer precisión frente a los privilegios con los cuales cuenta la Administración Pública en los contratos que celebra. Dentro de tales prerrogativas se encuentra la de tomar decisiones unilaterales en ejercicio de potestades otorgadas por la Ley, de manera expresa sin tener que acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Sin embargo, debe indicarse que tal privilegio no deviene del contrato sino de la ley, la cual otorga a la Administración Pública, como guardiana del interés público, una potestad para resolver de manera unilateral y con fuerza vinculante algunas situaciones que podrían surgir en curso de la ejecución del contrato, con miras a garantizar el cumplimiento de la obligación contractual.

Es oportuno referir que el postulado de la decisión unilateral y ejecutoria por parte de la Administración en materia contractual se encontraba inicialmente regulado en el art. 64 del Decreto 01 de 1984 -*vigente para la época en que se suscribió el contrato que ahora se estudia por la Sala*- como prerrogativa de la que goza la Administración Pública en las relaciones jurídicas de las que hace parte. Así, las decisiones unilaterales y ejecutorias de la Administración Pública se plasman en actos administrativos que investidos de presunción de legalidad, son de obligatorio cumplimiento para el contratista, sin perjuicio, claro está, de que éste pueda controvertirlos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, para abordar el desarrollo de la causal de nulidad relacionada con la competencia de la DTB para declarar el incumplimiento del contrato, cabe mencionar en primer lugar que, en el sub examine encuentra la Sala que el contrato 001 de 2003 se celebró bajo la vigencia de la Ley 80 de 1993 y con anterioridad a que fuera promulgada la Ley 1150 de 2007, época para la cual la Administración no contaba con la potestad para

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 11 de agosto de 2010, exp. 16941.

proferir actos administrativos mediante los cuales declarara el incumplimiento del contrato, debiendo en consecuencia -y en vigencia de la Ley 80/93- acudir al Juez del contrato. Así lo explicó el Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2005<sup>5</sup>:

*"Así entonces, se tiene que conforme a lo dispuesto en los artículos 6º, 121 y 122 de la Constitución Política, las actuaciones del Estado se rigen por el principio de legalidad, según el cual, los servidores públicos sólo pueden ejercer las funciones asignadas específicamente en la Constitución y en la ley y, en consecuencia, son responsables, entre otras razones, por infringir tales disposiciones y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

*"Dicho principio, regulador de la organización estatal y garantía de control del poder público, implica que las competencias que cada funcionario detenta le hayan sido asignadas previamente a su ejercicio por la misma Constitución, por la ley o el reglamento y defiende al ciudadano contra los abusos del poder del Estado, para establecer así condiciones igualitarias y equitativas entre éste y los particulares, salvo en lo que de manera excepcional y con el fin de garantizar el orden público y la prevalencia misma de los intereses de los asociados, la Constitución o la ley faculden en sentido contrario.*

*"En materia de contratación estatal, la situación vigente no es distinta, en tanto la Ley 80 de 1993, se expidió como respuesta a una nueva concepción constitucional del Estado en su relación con los particulares que percibe la necesidad de éstos para el cumplimiento de sus fines, estableciéndose entonces una relación de derecho económico que requiere así mismo de criterios de igualdad, entre dos de sus actores más importantes, esto es, el Estado y el particular empresario, uno como garante de la prestación de los servicios públicos<sup>65</sup> y el otro como propietario o facilitador de los bienes necesarios para la prestación de tales servicios y que ve en las necesidades del Estado otro campo de inversión del cual puede derivar beneficios económicos, para lo cual, la ley introdujo a la contratación estatal el concepto de autonomía de la voluntad.*

*"Así mismo, desde esta nueva visión, pretendió la Ley 80 apartarse de conductas perniciosas del pasado reflejadas en el Decreto 222 de 1983, y consignadas en la exposición de motivos de la misma ley" (...)*

*"Así, puede observarse entonces, que la ley 80 de 1993, que pretendió ser el estatuto único de contratación, constituye un conjunto de disposiciones que tienen la finalidad principal de seleccionar objetivamente al contratista y la regulación que del contrato mismo hace es meramente excepcional, según surge de lo previsto en los artículos 13 y 40 de dicha norma, que establecen claramente que los contratos estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la misma ley, así como, que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. "En esta orientación, especial preocupación tuvo el tema de las anteriormente denominadas cláusulas exorbitantes, conocidas hoy como excepcionales al derecho común y que en el Decreto 222 de 1983 ocupaban un lugar preferencial, pues eran de obligatoria inclusión; Así, se dijo en el artículo 60 de esta norma:*

*"(...)*

*"Concretamente, en lo que atañe a la cláusula de multas y penal pecuniaria, los respectivos artículos que las regularon, establecieron que la imposición de aquellas se haría "...mediante resolución motivada que se someterá a las normas previstas en el artículo 64 de este estatuto"<sup>66</sup> y que la imposición de ésta, es decir, la penal pecuniaria, se haría efectiva "directamente por la entidad contratante en caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento"<sup>67</sup> y para los dos casos, estableció que los valores recaudados por tales conceptos ingresarían al tesoro de la entidad contratante y podría ser tomado directamente del saldo a favor del Contratista, si lo hubiere o de la garantía constituida y, si esto no fuere posible, se cobraría por jurisdicción coactiva<sup>68</sup>. Con ello, la entidad estatal quedaba plenamente facultada para, utilizando sus poderes excepcionales, **declarar los incumplimientos** e imponer las multas o hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, según*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de octubre 20 de 2005, Expediente 14.579, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

*fuera el caso, lo cual, según se vio, claramente bajo la potestad de autotutela otorgada en las disposiciones previamente anotadas, podía hacer mediante acto administrativo. "Ello no ocurrió así con la Ley 80 de 1993. Esta norma, no solo derogó el Decreto 222 de 1983, anteriormente citado, sino que restringió la aplicación de cláusulas excepcionales al derecho común, estableciendo criterios más exigentes para imponerlas, limitando aquellos contratos para los cuales procede su inclusión, ya sea obligatoria o voluntaria y dispuso de manera general:*

*"(...)*

*"Según se observa, ni en ésta, ni en ninguna otra disposición<sup>71</sup> de la misma Ley 80, se establece la facultad del Estado para incluir como cláusulas excepcionales la de multas o la penal pecuniaria, de donde se infiere que la derogatoria que se hizo del Decreto 222, incluyó así mismo la de estas dos figuras como potestades excepcionales del Estado. "No obstante lo anterior, no quiere ello decir que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad no las puedan pactar, tal y como se manifestó en precedencia y fue establecido por esta Sala mediante providencias de 4 de junio de 1998<sup>72</sup> y del 20 de junio de 2002<sup>73</sup>, pero lo que no puede hacer, y en este sentido se recoge la tesis consignada en éstas mismas providencias, es pactarlas como potestades excepcionales e imponerlas unilateralmente, pues según se vio, dicha facultad deviene directamente de la ley y no del pacto o convención contractual y, a partir de la ley 80, tal facultad fue derogada. Por tanto, cuando quiera que habiendo sido pactadas las multas o la cláusula penal conforme a la legislación civil y comercial vigente, la administración llegare a percibir un incumplimiento del contrato, deberá acudir al juez del contrato a efectos de solicitar la imposición de la correspondiente multa o cláusula penal, en aplicación de lo previsto por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, pues, se insiste, carece el Estado de competencia alguna para introducirlas en el contrato como cláusulas excepcionales al derecho común y, de contera, para imponerlas unilateralmente." (Subrayas añadidas).*

Acorde con lo expuesto por la Alta Corporación, en vigencia de la Ley 80 de 1993, las entidades contratantes no se encontraban facultadas para proferir actos administrativos mediante los cuales impusieran unilateralmente multas o declararan el incumplimiento del contrato, en caso de mora o de incumplimiento parcial de las obligaciones del contratista particular, esto es sin necesidad de acudir al juez del contrato. Dicha potestad fue consagrada en la Ley 1150 de 2007 -art. 17-, que al modificar algunos de los artículos de la Ley 80 de 1993, permitió a las entidades estatales recobrar la potestad legal para imponer de forma unilateral multas, así como para declarar el incumplimiento del contrato con miras a hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, así:

*"ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. "En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. "PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva. "PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las*

*partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas.” (Subrayas de la Sala).*

Se tiene entonces que durante la liquidación se definen “*los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar*”, razón por la cual en el acta respectiva se hacen constar “*los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo*”<sup>6</sup>. Ello, al entenderse que el objeto de la liquidación del contrato no es otro que definir cómo quedó la satisfacción de las prestaciones mutuas a las que las partes se comprometieron; realizar un balance de las cuentas y los pagos que permitan determinar las deudas y su monto, dando fe de los derechos y obligaciones de las partes; proceder a las reclamaciones y reconocimientos a que hubiera lugar; declaración sobre la satisfacción de las obligaciones o derechos a cargo y finiquitar el vínculo contractual.

Oportuno es mencionar que, entre las causas normales de terminación de los contratos se tiene i) el cumplimiento del objeto; ii) el vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato y iii) el acaecimiento de la condición resolutoria expresa. A su turno, dentro de los modos anormales de terminación del contrato estatal, se consagra, entre otras, i) el **mutuo consentimiento de las partes** -arts. 13, 32 y 40 Ley 80 de 1993, arts. 1602 y 1625 inc. 1. C.C-, ii) la declaratoria de terminación unilateral del contrato por la configuración de una causa legal<sup>7</sup> iii) por renuncia del contratista a su ejecución y iv) por terminación unilateral de la entidad, como consecuencia de la configuración de supuestos de nulidad absoluta del contrato.

Atendiendo las pruebas allegadas al plenario, se tiene demostrado que la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. -en calidad de concesionario- suscribieron el contrato de concesión No. 001 el 13 de enero de 2000 cuyo objeto fue definido como “*Consiste en la Concesión para la explotación con Parqueaderos Autorizados o patios; Grúas; Inmovilización Temporal de Rodantes y Administración existente en la ciudad de Bucaramanga correspondientes geográficamente, entre otras, a las zonas de estacionamiento existentes en los sitios cuya localización aparece consignada relación anexa, y las que posteriormente se determinen por la Dirección de Tránsito y de conformidad con los Acuerdos Municipales Números ...La Dirección de Tránsito, se reserva el derecho de seleccionar nuevos sectores o áreas específicas dentro del perímetro estipulado de acuerdo con los planos de la ciudad, o a restringirlas, para lo cual debe contar con estudios eminentemente técnicos que justifiquen tales actuaciones,*

<sup>6</sup> Art. 60 de la Ley 80 de 1993.

<sup>7</sup> Ley 80 de 1993: “Artículo 17.- La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga. 2. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista. 3. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista. 4. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato...”

*obligándose el concesionario, por su cuenta y riesgo, a implementar, operar y administrar el sistema de estacionamiento en los lugares asignados y prestar los servicios de Grúas; Parqueaderos Autorizados e Inmovilización Temporal de Rodantes, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas establecidas en los pliegos de condiciones y la oferta...”.*

Se conoce igualmente que la Dirección de Tránsito de Bucaramanga -*actuando por conducto de su Directora*- y la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. -*actuando por conducto de su Gerente General*- suscribieron “**ACTA DE TERMINACIÓN ANTICIPADA POR MUTUO ACUERDO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN 001 DE 2003...**” el día 17 de febrero de 2006, a través de la cual se fijaron las pautas encaminadas a regular la **terminación del contrato**, estableciendo las condiciones, términos y bases de su **liquidación**. Las partes del contrato manifestaron en dicha oportunidad, encontrarse de acuerdo en que la terminación del contrato iniciaría a partir del 20 de febrero de 2006, momento para el cual la Dirección de Tránsito de Bucaramanga reasumiría las funciones administrativas y demás actividades que venía prestando la UT concesionaria, determinando igualmente que la fecha de terminación definitiva del contrato correspondería a aquella en la que la Dirección de Tránsito de Bucaramanga reasumiera de manera total dichas funciones y actividades administrativas. Lo acordado por las partes se concretó en los siguientes aspectos:

1. La Dirección de Tránsito de Bucaramanga solo reconocerá a la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A., las participaciones o derechos causados, ciertos e indiscutibles obtenidos hasta la terminación definitiva del contrato.
2. La Dirección de Tránsito de Bucaramanga descontará a manera de compensación, los dineros que le adeudara la UNION TEMPORAL por concepto de las multas que le fueron impuestas mediante actos administrativos ejecutoriados.
3. **El pago de las obligaciones laborales, salariales y prestacionales, se realizará antes de la fecha acordada para la terminación definitiva del contrato.**
4. La UNIÓN TEMPORAL se reserva el derecho a ejercer su derecho de contradicción y defensa contra los actos administrativos a través de los cuales les fue impuesta multa como consecuencia del incumplimiento parcial de las obligaciones.
5. La Dirección de Tránsito de Bucaramanga rechaza las solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico contractual elevadas por la U.T. y la oferta de la concesionaria relacionada con la adquisición de los elementos que conforman la infraestructura utilizada para la ejecución del contrato por mil doscientos millones de pesos.

6. El saldo que corresponda a la UNIÓN TEMPORAL dentro del acta de liquidación final se cancelará al contratista dentro de los 15 días siguientes a la radicación de la solicitud de pago.
7. **La UNIÓN TEMPORAL mantendrá la vigencia de las pólizas del contrato hasta la liquidación del mismo.**
8. **La UNIÓN TEMPORAL cancelará, antes de la fecha de liquidación del contrato, todas las obligaciones adquiridas con los acreedores, que no hubieran sido cubiertas.**
9. Las partes acordaron, frente a la liquidación bilateral del contrato que *"En todo caso, la liquidación bilateral del contrato deberá hacerse y así lo convienen las partes, dentro del término previsto en la Ley 80 de 1993, para este acto, vale decir, a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de terminación del contrato (Art. 60 LEY 80/93)". "De no obtenerse el acuerdo para la liquidación dentro de ese plazo, la entidad procederá a liquidar el contrato unilateralmente. En caso de realizarse la liquidación unilateral esta deberá efectuarse respetando los parámetros, condiciones y bases del presente documento y sus anexos 1 y 2".*

Quedó demostrado igualmente que ante la falta de acuerdo que permitiera una liquidación bilateral del contrato, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga profirió la **Resolución No. 878 del 17 de noviembre de 2006**, a través de la cual aprobó su **liquidación de forma unilateral**. Ahora bien, atendiendo los argumentos expuestos en el acto administrativo - Res. 878/2006- se advierte que las razones por las cuales se dispuso la liquidación unilateral del contrato de concesión, guardaron relación de manera específica con en el incumplimiento por parte de la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. de las **obligaciones contraídas en el Acuerdo de Terminación Bilateral**. Las obligaciones del Acuerdo de Terminación Bilateral que fueron incumplidas por la U.T., consistían en:

**A) Obligaciones laborales, salariales y prestacionales:**

*"Las obligaciones laborales, salariales y prestacionales se pagarían antes de la fecha acordada para la terminación definitiva del contrato, con base en actas de conciliación, en donde el Contratista debería acudir con sus trabajadores ante las autoridades pertinentes y copia de estos actos conciliatorios se entregarían a la interventoría quien para efectos de liquidación debería certificar el cumplimiento cabal de estas obligaciones. **Hasta el momento el contratista ha allegado a la interventoría algunas copias de conciliaciones de extrabajadores que manifiestan que dichos valores serán cancelados por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, situación que no es aceptada por este Despacho, toda vez que el compromiso pactado hace referencia al pago de obligaciones laborales originadas por la terminación del contrato de Concesión. (Caso expuesto en el oficio UIS-DTB 068-06). Luego, no se cumplió."***

**B) Obligaciones parafiscales:**

*"El cumplimiento de las obligaciones parafiscales se acreditaría con paz y salvo expedido por cada una de las entidades acreedoras y con certificación de la interventoría acerca de su cumplimiento. **Es importante mencionar que para este caso concreto se debieron presentar los paz y salvos de la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. y adicionalmente los de COOPSERPARKING, dado que en dicha Cooperativa se encontraba afiliados la mayor parte de los extrabajadores del contratista. Luego, no se cumplió.**"*

**C) Vigencia de las pólizas del contrato:**

*"El contratista debería mantener la vigencia de las pólizas del contrato hasta la fecha de liquidación del mismo, tal y como lo señala el Art. 25, No. 19 de la ley 80 de 1993, con excepción del amparo de salarios y prestaciones que deben estar vigentes por los términos legales. **Esta obligación fue incumplida dado que solo hasta el día 24 de julio la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga SA, allegó la póliza No. 300001065 y la 300000114 expedida por la aseguradora El Condor S.A.. Vale decir, el contratista dejó sin amparo a la entidad durante la vigencia de ejecución de 2006, pese a las varias advertencias y solicitudes de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y la Interventoría, como consta en los oficios UIS-CDMB 107, 142, 168-06; DTB CMB-170.3.2.0134-06. Luego, no se cumplió.**"*

**D) Otorgamiento de garantías en los términos del art. 60 de la Ley 80 de 1993:**

*"La Dirección de Tránsito de Bucaramanga y la interventoría insistieron en que la cobertura de las garantías era muy deficiente, por lo tanto la concesionaria debía ampliarla, en este sentido véanse los oficios No. UIS DTB 078-06, UIS CMB 107-06 (Cláusula segunda numeral 11 del Acta de Terminación Bilateral Anticipada). Luego la concesionaria se resistió a cumplir."*

**E) Cancelación de las obligaciones adquiridas con los acreedores:**

*"La concesionaria incumplió con una más de las obligaciones acordadas en el acta de terminación bilateral y es la que se refiere a la cancelación de todas las obligaciones adquiridas con los acreedores en las etapas de ejecución y celebración del contrato de concesión, "antes de la fecha de liquidación del contrato". Evidente fue que llegada la fecha pactada como último plazo para la liquidación del contrato, esto es el 20 de septiembre de 2006, varios acreedores continúan reclamando judicial y extrajudicialmente el pago de las obligaciones a cargo de la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A., como consta en el expediente de este contrato..."*

En el caso que ocupa la atención de esta Corporación es claro que la entidad demandada carecía de competencia para proferir un acto administrativo que declarara el incumplimiento del contrato de concesión No. 001 de 2003 con miras a hacer efectiva la cláusula penal

pecuniaria toda vez que, tal y como fue expuesto, la facultad legal para su adopción debía provenir de la Ley, pues, como quedó expuesto, por tratarse de un contrato suscrito con posterioridad a la Ley 80 de 1993 pero con anterioridad a la vigencia de la Ley 1150 de 2007, para tal efecto, debía acudir al Juez del contrato.

No obstante, se aclara por la Sala que la ausencia de la competencia a la que se ha venido haciendo alusión se concreta entonces en la facultad de imponer multas y declarar el incumplimiento de las obligaciones del contrato, no así frente a la liquidación unilateral del mismo pues ésta corresponde a una actuación que procede con posterioridad a la terminación normal o anormal del contrato estatal, como potestad que se consagra a favor de la Administración en vigencia de los dos cuerpos normativos descritos -esto es, la Ley 80 de 1993 Art. 60 y la Ley 1150 de 2007 Art. 32- por tratarse, precisamente, "*de una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial*".<sup>8</sup>

El proceso evidencia con suficiente claridad que, tal y como quedó expuesto, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. suscribieron "**ACTA DE TERMINACIÓN ANTICIPADA POR MUTUO ACUERDO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN 001 DE 2003...**" el día 17 de febrero de 2006, con ocasión de la cual acordaron la **terminación del contrato** a partir del 20 de febrero de 2006, estableciendo las condiciones, términos y bases para su posterior **liquidación**.

De esta manera, ante la ocurrencia de una causal de terminación anormal del contrato, como en este caso lo fue, el mutuo consentimiento de las partes plasmado en el acta de fecha 17 de febrero de 2006, resultaba procedente surtir la etapa de liquidación del contrato a voces de lo dispuesto en el art. 61 de la Ley 80 de 1993 -*anterior a la reforma introducida por la Ley 1150 de 2007*- acorde con el cual "*Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.*"

En este orden de ideas, si bien la Resolución 7878 del 17 de noviembre de 2006, que liquidó el contrato de concesión 001 de 2003, hizo mención dentro de su motivación al incumplimiento en que incurrió la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga S.A., para la Sala es claro que dicha afirmación no hace referencia al incumplimiento de las obligaciones plasmadas en el contrato de concesión y, por ello, no puede entenderse -*como lo pretende la*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Exp. n.º 16.370.

*parte demandante* que a través de dicho acto administrativo la Dirección de Tránsito de Bucaramanga se arrogó competencia para declarar el incumplimiento del contrato *-potestad de la que, como se indicó, carecía en los términos de la Ley 80 de 1993-*. En efecto, la lectura de la referida liquidación lleva a inferir que el incumplimiento al que allí se alude, corresponde a la inobservancia por parte del concesionario de las obligaciones que adquirió en virtud del acuerdo logrado para dar por terminado el contrato de mutuo acuerdo, las cuales se plasmaron en el **acta de fecha 17 de febrero de 2006** y que además fueron fijadas como requisito para lograr una eventual **liquidación por mutuo acuerdo**. Así se aprecia de la revisión tanto del "ACTA DE TERMINACIÓN ANTICIPADA POR MUTUO ACUERDO..." como de la Resolución 7878 de 2006, acto este último en el que se consignó "...*la firma concesionaria incumplió flagrantemente con las obligaciones pactadas en el Acuerdo de terminación bilateral así: A) Las obligaciones laborales, salariales y prestacionales se pagarían antes de la fecha acordada para la terminación definitiva del contrato... B) El cumplimiento de las obligaciones parafiscales se acreditaría con paz y salvo expedido por cada una de las entidades acreedoras y con certificación de la interventoría ... C) El contratista debería mantener la vigencia de las pólizas del contrato hasta la fecha de liquidación del mismo... D) La concesionaria se resistió al cumplimiento de la obligación contenida en el inciso final del Artículo 60 de la Ley 80 de 1993 ... E) La Concesionaria incumplió con una más de las obligaciones acordadas en el acta de terminación bilateral y es la que se refiere a la cancelación de todas las obligaciones adquiridas con los acreedores en las etapas de ejecución y celebración del contrato de concesión.... F) La inoportuna y deficiente readecuación de las zonas Z.E.M.R....*

*2.3 Durante el término de liquidación bilateral las partes se reunieron con el equipo multidisciplinario de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y también con la interventoría a efecto de constatar los avances del proceso liquidatorio, hasta el día 13 de septiembre, fecha en la cual se produjo la última reunión conjunta (Contratista, equipo multidisciplinario, Dirección de Tránsito de Bucaramanga e Interventoría); allí la concesionaria manifestó su imposibilidad para cumplir con las obligaciones salariales, prestacionales, parafiscales, etc..."*

Se observa de esta manera que la verificación realizada por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga se concretó en el cumplimiento de los aspectos pactados por las partes para poder realizar la liquidación del contrato de concesión de manera consensuada, pues solo a partir de la observancia de los mismos sería viable la liquidación por acuerdo de las partes intervinientes en el contrato. Luego, por cuanto con la Resolución No. 7878 del 17 de noviembre de 2006 se daba paso a la liquidación unilateral del contrato de concesión, era necesario explicitar las razones por las cuales se abría la posibilidad de llegar a la etapa de liquidación de manera unilateral, las cuales, según se indicó en el acto administrativo fueron el incumplimiento por parte del Concesionario a las obligaciones contraídas en el ACTA DE TERMINACIÓN ANTICIPADA POR MUTUO ACUERDO, afirmación que, se insiste, no conlleva a una declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contrato.

En síntesis, para esta Colegiatura, la ausencia de facultad por parte de la Administración para proferir actos de declaratoria de incumplimiento del contrato en el caso sub examine, no puede ser confundida con la imposibilidad de liquidar el contrato.

Bajo las anteriores consideraciones se denegará el cargo de nulidad propuesto.

### **Del desequilibrio contractual:**

Como se dejó explicado, por cuanto la demanda propuso la nulidad del acta de liquidación del contrato, discutiendo los argumentos referentes al incumplimiento contractual que la Dirección de Tránsito de Bucaramanga atribuyó a la UNION TEMPORAL CIUDAD MÓVIL S.A., corresponde al demandante entonces, la carga de incorporar los medios de prueba pertinentes para controvertir el incumplimiento alegado. Le corresponde a la Sala determinar si existió un desequilibrio económico y si el acto administrativo por medio del cual se realizó la liquidación unilateral está viciado de nulidad por desconocer dicha ruptura del equilibrio económico del contrato.

Para ello, esta Colegiatura aclara que, como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>9</sup>, la ruptura del equilibrio económico da lugar a su restablecimiento cuando el contratista ha **cumplido con sus obligaciones**, en razón a que, *"la teoría de la imprevisión no justifica la inejecución del contrato"*<sup>10</sup>. Por tanto, en el caso de la ejecución del contrato bajo estudio, la Sala solo podrá abordar el análisis del desequilibrio económico -como institución jurídica que existe, precisamente, para aquellos casos en los cuales las obligaciones del contrato han sido ejecutadas-, en el evento en que se acredite por parte del demandante el debido cumplimiento de las obligaciones que se encontraban a su cargo en desarrollo del contrato de concesión 001 de 2003.

La revisión de los elementos de juicio incorporados al plenario permite apreciar que la parte actora no se ocupó de allegar pruebas que demostraran el debido cumplimiento de las cargas que le fueron impuestas en curso de la ejecución del contrato de concesión 001 de 2003. Si se parte de las razones de hecho que trae el demandante para sustentar las pretensiones de nulidad de los actos administrativos acusados, así como las pretensiones indemnizatorias, se encuentra que la masa probatoria no las demuestra y, por el contrario, lo que ella enseña es que la conducta del contratista **no se ajustó a lo previsto en el contrato**.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 28 de octubre de 2019, expediente: 40992; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, expediente: 14389; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 11 de septiembre de 2003, expediente: 14781.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 11 de septiembre de 2003, expediente: 14781

Las obligaciones del contratista fueron definidas en el contrato de concesión, en los siguientes términos:

**"TERCERA: OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO:** *Son obligaciones de EL CONCESIONARIO todas las propias del contrato de concesión y además las que se enumeran a continuación: 1. Realizar las obras necesarias para poner en funcionamiento las Zonas de Estacionamiento Masivo Regulado, objeto de esta concesión. 2. Contratar, por su cuenta y riesgo, el personal administrativo al igual que los orientadores y distribuidores de tiquetes para el cumplimiento de lo aquí pactado. Se deberá dar participación a personas con algunas limitaciones físicas que no les impida el normal cumplimiento de su labor y que operan actualmente las zonas azules o Z.E.M.R., de conformidad con la propuesta y los pliegos de condiciones. 3. Aportar el número de Grúas; Parqueaderos Autorizados e Inmovilizadores vinculados en su oferta como elementos de control y sanción a los contraventores de las Normas del Código Nacional de Tránsito. 4. Informar mensualmente sobre la cantidad de tiquetes de estacionamiento distribuidos o vendidos con el fin de establecer los ingresos correspondientes a la Dirección de Tránsito. De igual manera se procederá con los ingresos producidos por la prestación de servicios de Grúas; Parqueaderos Autorizados e Inmovilización Temporal de Rodantes en la ciudad de Bucaramanga. 5. Suministrar a sus orientadores carné de identificación, al igual que los uniformes para la operación (con la reflectiva exigida por la ley), contando para ello con el visto bueno de la Interventoría. 6. Aportar en los términos referidos en su oferta, el personal e implementos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en el inciso 2º del Artículo 7º del Código Nacional de Tránsito con relación a la imposición y recaudo de órdenes de comparendo por multas de tránsito. 8. Asumir el costo de los tiquetes cuya elaboración, control y distribución se hará bajo los parámetros establecidos por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, a través del Interventor. 9. Suministrar a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga los informes y documentos que se requieran con ocasión de la ejecución del contrato. 10. Proporcionar, de acuerdo con su propuesta, los equipos expendedores de tiquetes, fijos o portátiles, según lo establecido en la oferta, necesarios para el control de cada una de las Zonas de estacionamiento Masivo Regulado. 11. Garantizar la entrega de los tiquetes en el sitio y fecha acordado para proveer el stock necesario de estos dentro de sus instalaciones. Estos deberán ser impresos con las normas y controles de seguridad exigidos por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga. Se deberá incluir en su anverso y reverso avisos cívicos al igual que notas breves que adviertan a los usuarios sobre la responsabilidad que adquieren al momento de dejar su vehículo. 12. Entregar mensualmente la información sobre ocupación y rotación de cada zona. 13. Financiar todas las inversiones requeridas para la prestación de los servicios objeto de la concesión. 14. Asumir con cargo a sus ingresos netos por operación, el pago de todos los gastos laborales, incluidos aportes parafiscales, gastos de operación; administración; financieros e imprevistos necesarios para la buena marcha de la concesión y los servicios que ella presta. 15. Las demás que surjan con ocasión de este contrato. 16. El concesionario deberá disponer del personal apropiado para estas actividades para lo cual deberá dar participación a personal que opera actualmente las zonas Z.E.M.R., o zonas azules con limitaciones físicas, previa capacitación, siempre y cuando puedan cumplir normalmente las actividades encomendadas. 17. El concesionario se obliga a suministrar el Software y Hardware y los equipos de comunicación para el desarrollo del programa y hacer entrega del mismo a la finalización de la concesión de conformidad con la cláusula de reversión estipulada en el presente contrato. (...)"*

En el asunto que aquí se decide cobra vital relevancia los informes rendidos por la Escuela de Estudios Industriales y Empresariales de la Universidad Industrial de Santander, encargada de la interventoría del contrato de concesión No. 001 de 2003, a través de los cuales se hizo seguimiento detallado a la ejecución del contrato a partir de lo cual, se concluyó el incumplimiento por parte de la UNIÓN TEMPORAL CIUDAD MÓVIL BUCARAMANGA. Así fue referido en informe de Interventoría de **mayo 30 de 2005**, plasmado en el oficio UIS-DTB-086-05:

- Mantenimiento Técnico al Parque Automotor: *"Es preocupante para la Interventoría UIS, seguir notificando que Ciudad Móvil no ha firmado, a la fecha, el Acta de Compromisos #006 donde se consignan los requerimientos para mejorar el desarrollo de las actividades de mantenimiento técnico al Parque Automotor y equipos de la Unión Temporal Ciudad Móvil Bucaramanga. (...) Para la interventoría es claro que la concesión no demuestra vocación para el cuidado técnico de sus equipos y flota vehicular, así mismo, Ciudad Móvil ha tenido incumplimientos consecutivos en la ejecución de los planes, cartas y manuales de mantenimiento previstos. Muchas de las observaciones realizadas, esta Interventoría ya las había hecho a través del Acta de Mejoramiento #6 sin conocer respuesta de Ciudad Móvil."* (Fl. 3 Informe Abril 2005 Interventoría).

Igualmente, en dicha oportunidad, se destacó que la Interventoría comunicó a Ciudad Móvil S.A. sobre las situaciones encontradas en la Auditoría Técnica, mediante oficios UIS-CMB 284-04 y UIS -CMB304-05, sin que el concesionario diera respuesta alguna.

- Grúas: Se destaca en el informe que el aporte de grúas para la inmovilización de los automotores no cumple con lo pactado en el contrato. *"El transporte en grúa para vehículos medianos y pesados se asegura mediante la contratación de una empresa especializada en este tema (mínimo un vehículo por categoría), cuya disponibilidad será de Veinticuatro (24<sup>o</sup> horas, siete (7) días a la semana, con equipos cuyo modelo no sea anterior a 1985. Como se recordará, solo hasta el mes de noviembre entró en servicio una grúa par servicios medianos sin mediar oficialización por parte de CMB. Durante el mes de Enero el contratista mediante el oficio CMB 0041-05 entregó oficialmente a este despacho la Grúa mencionada, la cual apunta según sus características, a una grúa par atender inmovilizaciones a vehículos medianos. Sin embargo, queda claro para este despacho, que de acuerdo a lo que estipula la propuesta del contratista en cuanto se refiere al aporte de grúas, CMB se encuentra incumpliendo en el aporte de una grúa destinada para la inmovilización de automotores..."*
- Condiciones de las Móviles Grúas: Se detectaron, para el mes de abril de 2005, que la Móvil No. 4, adicional a que llevaba un periodo de cuatro (4) meses sin prestar sus servicios por falta de reparación, no contaba con vidrio del lado izquierdo, presentaba panorámico roto y tanque sumido. La Móvil Grúa No. 2 presentaba deterioros internos, la direccional desprendida y desnivel en la puerta. *"Por lo tanto, la Interventoría nuevamente le informa a CMB su incumplimiento en no mantener en buen estado los Vehículos que conforman el parque automotor..."*

- Inmovilizadores: *"La Interventoría continúa notificando, que la UT-CMB, en el mes de Abril de 2005, aún no dispone de todos los inmovilizadores propuestos y exigidos en el contrato para la operación de los recuperadores del espacio público, como se demostrará más adelante. Su plazo de ejecución era hasta el 18 de agosto de 2003, de acuerdo al compromiso asumido por el contratista. Como se observa, ha transcurrido un año y ocho meses, de no cumplirse una obligación contractual por parte del contratista."*
- Incumplimiento en aporte total de REP: Ciudad Móvil S.A. no cuenta con el número de inmovilizadores propuesto existiendo un déficit total de 69 de dichos elementos.
- Condiciones Locativas del Parquadero Autorizado: *"Como lo demuestran las fotos de Abril de 2005, CMB no ha solucionado ninguna de las observaciones presentadas por este ente, las cuales fueron manifestadas a través del oficio UIS CMB 057-05 al cual, la concesión respondió con CMB 0375 05 solicitando tiempo para reparar los daños, tiempo concedido por este organismo de Vigilancia y Control en el oficio UIS CMB 197-05 tiempos que no ha cumplido la concesión."*
- Cámaras Fotográficas:

*"Incumplimiento de aportes de cámaras establecidas  
...la UT- Ciudad Móvil Bucaramanga en el mes de (sic) 2005 continúa entregando fotografías que incumplen los requisitos contractuales..."*

*La Interventoría se pronunció en sus informes sobre el componente financiero del contrato, en los siguientes términos:*

*" PARTICIPACIONES DTB Y CMB*

	<i>Part. DTB</i>	<i>Part. CMB</i>
<i>Primer año de ejecución</i>	<i>11,03%</i>	<i>88,70%</i>
<i>Segundo año de ejecución</i>	<i>10,48%</i>	<i>89,52%</i>
<i>Tercer año de ejecución</i>	<i>11,50%</i>	<i>88,50%</i>

*...*

*TRASLADO AL PATRIMONIO AUTONOMO DE LA PARTICIPACION DE CMB EN EL RECAUDO DE COMPARENDOS*

*La Concesión no ha realizado, desde el mes de enero/05, los traslados de los fondos que obtuvo por concepto de comparendos cancelados en la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y que fueron consignados por el contratante...*

*Con relación al tema de los valores pendientes por consignar, la Concesión mediante el oficio CMB-0864-05 da respuesta a comunicaciones generadas por la Interventoría al respecto, en esta comunicación Ciudad Móvil Bucaramanga manifiesta que realizó la solicitud al Banco Popular de un cambio de titular de la cuenta. El pasado 28 de abril de 2005 la Interventoría recibió copia de los oficios GGC-2005-0592 y GGC-2005-0593*

*dirigidos al supervisor económico del contrato y representante de la concesión, respectivamente, en los cuales la Fiduciaria Tequendama notifica de la apertura de la cuenta 22048010602-0 a nombre de Fideicomisos Fiduciaria Tequendama Patrimonio Autónomo Ciudad Móvil Bucaramanga, de manera que se realice el traslado de la participación del recaudo de los comparendos impuestos por los agentes de Ciudad Móvil Bucaramanga, sin embargo a fecha de cierre del presente informe no se ha empelado el nuevo procedimiento.*

*Del incumplimiento de Marzo de 2005 la Interventoría señaló las observaciones pertinentes a través de la comunicación UIS-CMB 307-05, a la fecha de cierre del presente informe, Ciudad Móvil Bucaramanga no ha dado respuesta. (...)"*

- Inconsistencias en consignaciones: "(...) Para la Interventoría es claro que es una obligación contractual de la Concesión consignar el 100% de los dineros recaudados. (...) mediante el oficio UIS CMB 265-05, dio a conocer una lista -se muestra c continuación- de aquellos documentos en los cuales se ha dejado constancia de lo que ha venido señalando referente al incumplimiento de Ciudad Móvil Bucaramanga:

*-Acta de Liquidación de Participaciones del mes de Diciembre de 2004.*

*-Comunicación CMB-2835-04. Auditoría Financiera, dl 4 de diciembre de 2004.*

*-Comunicación CMB-0010-05. Auditoría Financiera (Ver recibido), del 5 de enero de 2005.*

*-Comunicación CMB-0416-05. Observaciones Auditoría Financiera, del 25 de febrero de 2005.*

*-Comunicación CMB-0417-05. Auditoría Financiera Enero 2005 -UIS -CMB 136-05.*

*Comunicación UIS DTB 004-05. Incumplimiento consignación Fiducia, del 7 de enero de 2005.*

*-Comunicación UIS-CMB 689-05. Observaciones Auditoría Financiera. Oficio CMB-2835-04, del 4 de diciembre de 2004.*

*-Comunicación UIS CMB018-05. Observaciones Auditoría Financiera Incumplimiento consignación diaria, del 6 de enero de 2005.*

*-Comunicación UIS-CMB 109-05. No consignación de la totalidad del recaudo de parquímetros móviles del día 03 de diciembre de 2004, del 14 de febrero de 2005.*

*-Comunicación UIS CMB 136-05. Auditoría Financiera Enero 2005, del 17 de febrero de 2005.*

*-Comunicación UIS-CMB 223-05, Auditoría Financiera Febrero 2005, del 30 de marzo de 2005. Ver Anexo. 12..."*

Como parte de la Auditoría Operativa se encontró:

- Protocolo de Actividades Operativas: "... a la fecha Ciudad Móvil Bucaramanga no cuenta con un Protocolo debidamente definido y establecido acorde a lo exigido en el Contrato de la concesión. De otra parte, se ha realizado un seguimiento permanente de los servicios que a la fecha presta CMB, a saber, GRÚAS, PARQUEADERO AUTORIZADO, INMOVILIZADORES Y DELGACIÓN DE FUNCIONES.

*(La operación de Zonas Azules se describe en un numeral especial). A continuación se presentan algunas observaciones sobre la operación:*

### **3.1 GRÚAS:**

*Como se ha mencionado en los informes anteriores, CMB continúa cobrando el 100% de servicios adicionales, no contemplado en el contrato, asimilándolos equivocadamente como servicios de orillada."*

Se dejó expresa constancia en el informe que por parte de la Interventoría se remitieron tres oficios a Ciudad Móvil Bucaramanga S.A. en referencia a los hallazgos encontrados en el aspecto operativo de servicio de grúas, los cuales no fueron contestados:

<b>CODIFICACION</b>	<b>REFERENCIA</b>	<b>RTA DE CMB</b>
UIS-CMB 237-04	Auditoría Patio, Grúa y Vehículos Inmovilizadores el día 11/05/04 Hora 14:55	Ninguna
UIS-CMB 668-04	Respuesta a oficios varios	Ninguna
UIS-CMB 042-05	Observación Prestación Servicios de Grúas	Ninguna

*(...) la Dirección de Tránsito de Bucaramanga por medio de los oficios DTB-CMB 170.3.2-092-05 y DTB-CMB 170.3.2-0102-05 reitera lo estipulado por esta Interventoría y conmina a CMB en el cumplimiento de la relación contractual en lo referente a la **No movilización de rodantes en áreas de influencia**, pues los documentos del contrato enuncian que deben ser exclusivamente con GRÚA..."*

Como parte de la auditoría técnica se informó:

- Incumplimiento en equipos de recaudo por número de celdas: *"El incumplimiento presentado por el concesionario, ha sido ampliamente informado e ilustrado por la Interventoría, advirtiendo la necesidad de cumplir con los requerimientos establecidos por cada uno de los documentos contractuales. En forma resumida, el concesionario presenta este incumplimiento en 6 ZEMR de un total de 45 operadas y administradas en el mes de Abril, teniendo un déficit de 6 equipos por aportar. Sumado a esta situación, las zonas Didáctico 1 Cinemas 4, San Pedro 2 y Comuneros 2 operaron con un solo equipo de recaudo, es decir que el déficit se incrementó en dos (4) (sic) unidades durante el mes del presente informe."*
- Cubrimiento Geográfico de Equipos: *"El incumplimiento nacido en la distribución y asignación de equipos de recaudo a cada una de las zonas, fue expuesto en el informe del mes de octubre de 2004. La Interventoría con el oficio UIS-CMB 692-04 manifestó su ratificación en todas las observaciones presentadas al respecto, además de dejar claro que hasta tanto la Dirección de Tránsito no se pronuncie sobre el particular, esta Interventoría seguirá ratificando el incumplimiento en el aporte de equipos mínimos para la operación del programa ZEMR."*

Dentro del análisis que integra la auditoría administrativa se efectuó la revisión correspondiente a las obligaciones generadas por la conexión con sus trabajadores, determinando como incumplimientos por parte de Ciudad Móvil Bucaramanga S.A., los siguientes:

- Incumplimiento en pago de seguridad social: Pagos incompletos y parciales a seguridad social durante los años 2004 y 2005.
- Mantenimiento ZEMR: *"Al respecto los Términos de Referencia en el inciso II Reglas Generales para el funcionamiento de la Concesión, en el literal Q de la página 54 señala:*

*Q. MANTENIMIENTO*

*"Cuando las Zonas de Estacionamiento Masivo Regulado requieran de la reposición de señales, demarcación de vías etc., ya sea por hurto o deterioro en la señalización horizontal y vertical, esta actividad será ejercida por el contratista a riesgo y costo propio, como una de sus obligaciones, o a solicitud del interventor."*

*El incumplimiento de la Concesión ha sido señalado por la Interventoría mediante los comunicados UIS CMB 595-04, IUS CMB 869-04, UIS CMB 721-04, UIS CMB 010-05, UIS CMB 068-05, UIS CMB 075-05, UIS CMB 102-05, UIS CMB 155-05, UIS CMB 251-05, UIS CMB 190-05."*

Igualmente se hizo mención a incumplimientos por parte del concesionario en cuanto a campañas educativas, inmovilizaciones en áreas de influencia, pruebas fotográficas e inmovilizaciones de vehículos que no se encontraban mal parqueados a la luz de la Ley 769 de 2002.

Los hallazgos a los que alude el informe de interventoría del mes de abril de 2005, fueron reiterados en informes rendidos en los meses de **mayo de 2005** y **abril de 2006**, último en el cual se concretaron los siguientes aspectos:

- Condiciones del parque automotor: *"(...) ARGUMENTOS DE CIUDAD MÓVIL BUCARAMANGA. La UT-CMB para evadir el tema, argumenta que las observaciones encontradas por esta Interventoría al Parqueadero Autorizado se han revisado e informado al Administrador del Parqueadero de Ciudad Móvil de Bucaramanga, para dar cumplimiento de reparación y mantenimiento de los vehículos(...)*

*CONCLUSIÓN*

*Esta Interventoría observa con preocupación la situación antes mencionada, debido a que la Unión temporal Ciudad Móvil Bucaramanga no ha demostrado cambios*

*significativos sobre el particular, pues como se ha manifestado desde el informe de Julio de 2004: "Para la Interventoría es claro que la concesión no demuestra vocación para el cuidado técnico de sus equipos y flota vehicular, así mismo, Ciudad Móvil ha tenido incumplimientos consecutivos en la ejecución de los planes, cartas y manuales de mantenimiento previstos. Muchas de las observaciones realizadas. Esta Interventoría ya las había hecho a través del Acta de Mejoramiento #6 sin conocer a la fecha respuesta de Ciudad Móvil."*

- Aspectos técnicos de Grúas: "... ARGUMENTOS DEL CONTRATISTA. Para excusar la no aportación de la Grúa para Inmovilización de automotores ofrecido en la propuesta, fundamenta sus razones en que no se justifica una inversión para disponer de otra Móvil para vehículos livianos, debido al reducido número de servicios que tendría, y que además, "en la propuesta se habla de contratar Grúas con Empresas Especializadas, no que se le aporte como parte de la inversión proyectada", porque si se revisa la propuesta el aporte total son 4 Grúas, comunicado CMB 0168-06.

**ARGUMENTOS DE LA INTERVENTORIA:**

*Como se recordará, este Despacho en relación al aporte de 1 Grúa ha venido manifestando, que de acuerdo a lo que estipula los términos de referencia y la Propuesta Técnica en cuanto se refiere al aporte de grúas, Ciudad Móvil Bucaramanga se encuentra incumpliendo en el aporte de una grúa destinada para la inmovilización de automotores, toda vez que el primer documento establece la obligación de garantizar la disponibilidad de Grúas para este tipo de vehículos y en la propuesta se compromete a asegurar un vehículo por categoría.*

...

**CONCLUSIÓN:**

*A pesar de la multa impuesta a Ciudad Móvil Bucaramanga, esta Interventoría sobre el tema del aporte de Grúas para vehículos medianos y pesados debe señalar que continúa el incumplimiento del Concesionario por cuanto: "El transporte en grúa para vehículos medianos y pesados se asegura mediante la contratación de una empresa especializada en este tema (**mínimo un vehículo por categoría**), cuya disponibilidad será de veinticuatro (24) horas, siete (7) días a la semana, con equipos cuyo modelo no sea anterior a 1985."*

- Auditoría Financiera: "La concesión ha presentado nuevamente un incumplimiento en lo relacionado con la consignación diaria de los dineros recaudados, como se puede apreciar los oficios UIS CMB 104-06, 155-06, 184, con referencia: Observaciones Auditoría Financiera. Incumplimiento Consignación Diaria. (...) La Interventoría ratifica nuevamente el incumplimiento contractual en el cual incurre el

*Concesionario al faltar a su obligación de realizar las consignaciones de forma diaria y hace énfasis en que dicho incumplimiento se está constituyendo en una práctica diaria normal del Concesionario lo cual no puede ser aceptado. Es importante aclarar, que es obligación de la concesión realizar el traslado del 100% de los ingresos percibidos por los servicios concesionados."*

Se reiteran incumplimientos en protocolos de actividades operativas esquemas de colectas de dinero y transporte de equipos de recaudo, incumplimiento del servicio de orillada, servicio de parqueadero.

En informe de interventoría de **mayo de 2006**, se reiteraron incumplimientos en los siguientes aspectos:

Técnicos:

"Incumplimiento de grúa

*(...) continúa el incumplimiento del Concesionario por cuanto:*

- *El transporte de grúa para vehículos medianos y pesados se asegura mediante la contratación de una empresa especializada en este tema (mínimo un vehículo por categoría), cuya disponibilidad será de Veinticuatro (24) horas, siete (7) días a la semana, con equipos cuyo modelo no sea anterior a 1985"*

Se reitera el incumplimiento de consignación diaria de los dineros recaudados por los servicios concesionados, para el mes de mayo de 2006, encontrándose una suma pendiente por consignar por la suma de \$276.647.170. Igualmente, se destacó el incumplimiento en el traslado al patrimonio autónomo de la participación de Ciudad Móvil Bucaramanga en el recaudo de comparendos.

Descendiendo al caso en concreto, en estas circunstancias la verdad que aflora en el expediente, es que el demandante no cumplió con las obligaciones a su cargo y que omitió la carga que le asistía de traer elementos de juicio que llevaran a controvertir dicha situación o que siquiera permitieran justificar la inejecución de sus obligaciones en los términos del contrato. Es decir, lo alegado en la demanda *-de manera por demás etérea-* frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales y a la supuesta ausencia de pruebas por parte de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga para concluir el incumplimiento contractual, queda sin sustento a partir de lo que expresó reiteradamente el Interventor en cada uno de los informes rendidos durante la ejecución del contrato.

No otra cosa puede concluirse de los 38 informes que de manera periódica durante la vigencia de la relación contractual fueron elaborados por la Escuela de Estudios Industriales y Empresariales de la Universidad Industrial de Santander en calidad de interventor del

contrato, desde el año 2003 a abril de 2006 y que constan de más de mil folios, en los que de manera detallada y especialmente clara, dan cuenta de cada uno de los ítems que soportan el incumplimiento del contrato por parte de la Unión Temporal Ciudad Móvil S.A. en aspectos de orden operativo, administrativo y financiero, frente a los cuales incluso, la concesionaria omitió de manera deliberada dar respuesta un número muy importante de requerimientos que le fueron realizados por el Interventor en los ciento cuarenta y un (141) oficios que manera mensual, desde el 1o de octubre de 2003 y hasta el 30 de marzo de 2006 -*cuya relación detallada en cuanto a fecha, código y referencia aparece relacionada a folios 123 a 125 del informe de interventoría Abril 2006*-, le fueron remitidos solicitando explicaciones o información frente a los hallazgos que sugerían incumplimientos.

Contrario a la satisfacción de la carga probatoria que asistía a la parte demandante, las pruebas vertidas en el proceso solo permiten evidenciar que la Unión Temporal concesionaria incumplió con las obligaciones que le fueron impuestas en el contrato de concesión.

En este orden de ideas, la Sala rechazará los argumentos de la parte actora en el sentido de que la ruptura del equilibrio económico causó su incumplimiento y que ello vicia de nulidad el acto de liquidación unilateral. Lo anterior, en tanto, por definición, el restablecimiento del equilibrio económico supone la ejecución del contrato y sus obligaciones, y no justifica su no cumplimiento. Para el caso concreto, se reitera, el incumplimiento por parte del concesionario quedó plenamente evidenciado con los elementos de juicio incorporados al plenario y la ruptura del equilibrio no puede ser válidamente invocada para justificar este incumplimiento.

Aunado a lo expuesto, no está demás referir que la ecuación económica del contrato que permite la adecuada ejecución del contrato estatal está conformada por el equilibrio entre los ingresos y gastos previstos al momento de la presentación de la propuesta. Bajo esta concepción, el estudio del desequilibrio económico del contrato estatal exige necesariamente el análisis de los costos calculados para su ejecución, los ingresos necesarios para cubrir dichos costos y las utilidades que aspiraba a recibir el contratista acorde con su propuesta.

En el caso bajo estudio, la parte demandante no allegó pruebas que demostraran los ingresos alcanzados durante la ejecución del contrato de concesión No. 001 de 2003 por servicios de grúas, comparendos y retiros de inmovilizadores. Tampoco acreditó los gastos operativos y administrativos asumidos durante la operación de la actividad entregada en concesión, lo cual era indispensable para conocer si, como lo planteó en la demanda, los gastos de la operación superaban los ingresos.

En consideración a lo expuesto, la Sala concluye que no está demostrado el desequilibrio económico del contrato de concesión.

### **Excepción de contrato no cumplido:**

Alega el demandante la excepción de contrato no cumplido generada en el cambio y alteración de la ecuación contractual y en virtud de la cual, la parte contratista está legitimada legalmente para no ejecutar sus obligaciones mientras su contratante no ejecute las propias. Estima el concesionario que está demostrado que la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA incumplió con sus obligaciones contractuales y que se presentaron factores de imprevisión de la administración que llevaron a generar tropiezos en la ejecución del contrato, lo que impide trasladar la responsabilidad al contratista. Considera que los incumplimientos por la entidad contratante se demuestran a partir de los múltiples oficios remitidos por la UNION TEMPORAL en curso de la ejecución del contrato y con el acuerdo logrado por las partes frente a la terminación de la relación contractual.

La figura de la "*excepción de contrato no cumplido*", propia de los contratos bilaterales e instituida para impedir que una de las partes quiera prevalerse del contrato y exigir, a su vez, a la otra su cumplimiento mientras ella misma no hubiere cumplido o no hubiere estado dispuesta a cumplir con las obligaciones que le incumben, se encuentra prevista en el artículo 1609 del C. C., en los siguientes términos: "*En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos.*".

La operancia de la excepción del contrato no cumplido a los contratos del Estado ha sido aceptada por la Jurisprudencia de la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, condicionada a los siguientes supuestos: **i)** La existencia de un contrato bilateral o sinalagmático, esto es, fuente de obligaciones recíprocas, correspondientes o correlativas, lo cual implica que una de las partes se obliga a su prestación a cambio de la prestación que la otra parte le debe satisfacer, regla "*do ut des*" (te doy para que me des); **ii)** el no cumplimiento actual de obligaciones a cargo de una de las partes contratantes; **iii)** que el incumplimiento de la Administración sea grave, de entidad y gran significación, por manera que genere una razonable imposibilidad de cumplir por parte del contratista, **iv)** que ese incumplimiento pueda identificarse como fuente o causa del incumplimiento ante el cual se opone y que ha de justificarse por la configuración de aquel; **v)** el cumplimiento de sus demás obligaciones por parte de quien la invoca o, al menos, la decisión seria y cierta de cumplirlas mediante el allanamiento correspondiente."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección "A", sentencia del 11 de abril de 2012, C.P. HERNÁN ANDRADE RINCÓN, Exp. 17851.

Aplicando la línea jurisprudencial al caso concreto, considera la Sala que no se dan los supuestos antes referidos, toda vez que, si bien en la demanda se hace referencia al incumplimiento de algunas obligaciones por parte de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, a saber: *“Realizar labores de control a las contravenciones de tránsito a través de los agentes o guardas de tránsito de la Dirección de Tránsito, o quien haga sus veces, en las diferentes zonas demarcadas y el resto de la ciudad de Bucaramanga; Inmovilizar, a través de los agentes de tránsito de la Dirección de Tránsito, o quien haga sus veces, en todo el perímetro de la ciudad, a todos los vehículos o rodantes cuyos conductores cometan contravenciones que de acuerdo al Código Nacional de Tránsito den origen a una inmovilización ordenando su traslado al Parqueadero Autorizado o Patio y la realización del Cobro Coactivo a partir de permitir la sustanciación por parte del Concesionario...”* No se demuestra por parte de la Unión Temporal Ciudad Móvil S.A. en qué manera, dichas situaciones generaron una razonable imposibilidad de cumplir por parte del contratista; tampoco puede concluirse que ese incumplimiento de la Administración constituyó la causa del incumplimiento del contratista en los términos en que claramente fueron expuestos por el Interventor del contrato de concesión, por cuanto del material probatorio arrimado al proceso fácilmente puede observarse que éste ocurrió por motivos absolutamente imputables a la sociedad demandante; tampoco puede predicarse en este caso el cumplimiento de las obligaciones por parte de la sociedad Ciudad Móvil S.A., en tanto, además de evidenciar el incumplimiento durante todo el tiempo de ejecución del contrato, no se observó, para el momento en el cual dice, se presentaron incumplimientos por parte de la DTB, una seria intención de cumplir con sus obligaciones.

### **Desviación de poder:**

Adujo la parte demandante que el acto de liquidación del contrato se encuentra viciado por desviación de poder como quiera que tal decisión tuvo como sustento intereses personales de la entonces Directora de Tránsito de Bucaramanga, orientados a maltratar a la UT CIUDAD MOVIL y a complacer postulados políticos para *“buscar curules y cargos públicos en la ciudad de Bucaramanga, como medio de preparación a sus campañas electoreras.”*

Al respecto, la Sala rechazará dicho cargo de nulidad habida consideración que no se allegaron al plenario elementos de juicio que permitieran demostrar que a través del acto administrativo de liquidación del contrato, la parte demandada procuró la obtención de fines de orden personal, ajenos al buen servicio.

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad que enviste a los actos administrativos sometidos a juicio, a consecuencia de lo cual se DENEGARÁN las súplicas de la demanda.

## **CONDENA EN 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 efectuará condena en costas alguna.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

- Primero.** **DENEGAR** las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
- Segundo.** Sin condena en costas
- Tercero.** Una vez en firme esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 21 de 2022.**

Firma electrónicamente  
**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
Magistrado Ponente

Firma electrónicamente  
**FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA**  
Magistrada

Firma electrónicamente  
**IVAN FERNANDO PRADA MACIAS**  
Magistrado

Firmado Por:

**Ivan Mauricio Mendoza Saavedra**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Contencioso 6 Administrativa**  
**Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander**

**Francy Del Pilar Pinilla Pedraza**  
**Magistrada**  
**Oral 004**  
**Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander**

**Ivan Fernando Prada Macias**  
**Magistrado**  
**Oral**  
**Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fd885ee7a15a5c93064b439f77bfe316b1a38bb2bdc7fdabcb91447be9e3e5b7**

Documento generado en 23/08/2022 04:09:31 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**