



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 76001-23-31-000-2009-01037-01 (63.040)

Actor: ADMINISTRADORA PÚBLICA COOPERATIVA DE MUNICIPIOS – COOPMUNICIPIOS (EN LIQUIDACIÓN)

Demandado: MUNICIPIO DE JAMUNDÍ

Referencia: DECRETO 01 DE 1984 – ACCIÓN CONTRACTUAL

Temas: DESEQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO: quien lo alega debe acreditar una afectación grave de la equivalencia prestacional considerada por las partes al momento de contratar. BUENA FE OBJETIVA: resulta contrario al deber de buena fe objetiva solicitar y suscribir la terminación de mutuo acuerdo de un negocio, ocultando al cocontratante la intención de reclamar posteriormente el lucro cesante derivado de esa terminación anticipada.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia del 6 de abril de 2018¹, proferida por el Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina², por medio de la cual se liquidó el convenio interadministrativo celebrado entre las partes y se reconoció un saldo a favor de Coopmunicipios.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 5 de noviembre de 2009, la Administradora Pública Cooperativa de Municipios - Coopmunicipios, en liquidación³- presentó demanda⁴, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, en contra del municipio de Jamundí, con la pretensión de que se liquidara el convenio interadministrativo 005 de 2001. Solicitó que en la

¹ Fls. 422 – 463, c. ppl.

² Este proceso fue remitido desde el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca hacia el Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 1° del Acuerdo No. PSAA16-10529 de 2016 en materia de descongestión (fl. 416, c1).

³ De acuerdo con el certificado de existencia y representación legal que obra a folios 224 – 228, c1.

⁴ Fls. 229 – 248, c1.



liquidación se le reconocieran valores por concepto de daño emergente, lucro cesante y desequilibrio económico de la relación negocial.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda:

Mediante demanda radicada ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 5 de noviembre de 2009, la Administradora Pública Cooperativa de Municipios (en adelante, Coopmunicipios o la cooperativa) en ejercicio de la acción de controversias contractuales, prevista en el artículo 87 del CCA, se dirigió en contra del municipio de Jamundí (en adelante, el municipio o la entidad), con el propósito de obtener las siguientes declaraciones y condenas (se transcriben de forma literal):

PRIMERA. Que se lleve a cabo la liquidación judicial del convenio interadministrativo No. 005 de 2001, cuyo objeto fue “operación y gestión de los procesos de responsabilidad de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Jamundí (Valle)”.

SEGUNDA. Que en el acta de liquidación se reconozca a favor de Coopmunicipios los siguientes valores:

- La suma de doscientos treinta y dos millones ciento setenta y ocho mil seiscientos cincuenta y cinco pesos con 75/100 (\$232'178.655,75), por concepto de daño emergente derivado de los ingresos dejados de percibir desde marzo de 2007 hasta septiembre de 2008 (19 meses) a razón de \$12'219.929,25 mensuales debido a la aplicación del Acuerdo 006 de 2007.
- La suma de doscientos setenta y cuatro millones sesenta y tres mil doscientos setenta y cuatro pesos con 76/100 m/cte (\$274'063.274,76), por concepto de lucro cesante derivado de las utilidades dejadas de percibir por la terminación anticipada del convenio, a razón de \$8'304.947,72 por cada mes, desde octubre de 2008 hasta julio de 2011 (33 meses) fecha final del acuerdo convencional. El valor reclamado es el resultado de multiplicar el promedio de ingresos brutos (\$27'683.159,09) por el 30% durante 33 meses que se dejó de ejecutar el convenio por causas imputables al municipio de Jamundí derivadas de la entrada en vigencia del Acuerdo 006 de 2007.
- La suma de treinta y dos millones seiscientos setenta mil pesos mcte (\$32'670.000,00) por concepto de capital pagado por Coopmunicipios al Ministerio de Transporte, según los hechos narrados en el numeral décimo cuarto.
- La suma de cincuenta millones trescientos siete mil setecientos ochenta pesos mcte (\$50'307.780,00) por concepto de la operación de la Secretaría de Tránsito durante los meses de noviembre y diciembre de 2003, tal como se justifica en el numeral décimo quinto de los hechos.

El valor de las pretensiones económicas debe ser actualizado, debidamente indexado y liquidado de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.



1.1 Los fundamentos de hecho:

La parte actora sustentó sus pretensiones en los fundamentos fácticos que, en síntesis, se expresan a continuación:

1. El municipio de Jamundí y Coopmunicipios, en liquidación, suscribieron el convenio interadministrativo 005 del 4 de julio de 2001 con el objeto de adelantar la *“operación y gestión de los procesos de responsabilidad de la Secretaría de Tránsito y Transporte”*. Se definió un porcentaje de participación de cada una de las partes por el recaudo que se efectuara en la ejecución de cada trámite, así:

Descripción del servicio	Porcentaje de participación de la Cooperativa	Porcentaje participación municipio de del
1. Registro automotor. 2. Registro de conductores. 3. Registro de infractores. 4. Registro de empresas y vehículos de transporte público. 5. Registro de tarjetas de operación. 6. Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente a multas y comparendos por infracciones de tránsito y transporte en el municipio, de acuerdo con las normas legales vigentes al momento de la prestación efectiva de los servicios. 7. Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente al impuesto unificado de vehículos y automotores.	49%	51%
8. Explotación del espacio público para parqueo.	70%	30%
9. Explotación de los servicios de grúas y patios de inmovilización de vehículos.	78%	22%
10. Evaluación, control y seguimiento de las emisiones contaminantes por gases y ruido producido por fuentes móviles en el municipio de Jamundí.	78%	22%

3. Las tarifas que regían para el momento de celebración del negocio se encontraban en el Acuerdo 015 del 30 de mayo de 2001.

4. Para el desarrollo del convenio era necesario implementar aplicativos especializados que permitieran vincular al municipio al centro de información vehicular (CIV), lo que generó cargas adicionales para el demandante que hicieron necesaria la suscripción del otrosí No. 1 del 2 de abril de 2002, en el que se redefinieron los porcentajes de participación de la siguiente forma:



Descripción del servicio	Porcentaje de participación de la Cooperativa	Porcentaje participación municipio de del
1. Registro automotor. 2. Registro de conductores. 3. Registro de infractores. 4. Registro de empresas y vehículos de transporte público. 5. Registro de tarjetas de operación. 6. Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente a multas y comparendos por infracciones de tránsito y transporte en el municipio, de acuerdo con las normas legales vigentes al momento de la prestación efectiva de los servicios. 7. Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente al impuesto unificado de vehículos y automotores.	70,5%	29,5 %
8. Explotación del espacio público para parqueo.	70%	30%
9. Explotación de los servicios de grúas y patios de inmovilización de vehículos.	78%	22%
10. Evaluación, control y seguimiento de las emisiones contaminantes por gases y ruido producido por fuentes móviles en el municipio de Jamundí.	78%	22%

5. Mediante otrosí No. 3 del 1 de diciembre de 2006, las partes acordaron reducir el porcentaje de participación de Coopmunicipios en los ingresos derivados de los primeros siete trámites al 40%.

6. Al finalizar cada período fiscal, las tarifas de los trámites se incrementaban de acuerdo con las directrices impartidas por el municipio. Sin embargo, mediante Acuerdo 006 de 2007, estos valores disminuyeron en más del 43% para vehículos y 38% para motocicletas, lo que afectó el equilibrio económico del acuerdo.

7. Para el año 2006, el número de trámites se incrementó en un promedio del 40%, lo que generó mayores costos de operación, pero menores ingresos debido a la reducción de las tarifas.

8. El 31 de octubre de 2003, el alcalde del municipio presentó reclamación al Banco Megabanco por presuntas irregularidades en el recaudo de los dineros correspondientes a las licencias de conducción. Producto de estas irregularidades, el municipio no pagó las “especies venales” al Ministerio de Transporte, lo que ocasionó la “suspensión de rangos” para la entidad. En vista de esta situación, el ente territorial suscribió un acuerdo de pago con la cartera ministerial por valor de \$181’961.053.



9. A raíz del incumplimiento por parte del municipio de este acuerdo de pago, Coopmunicipios se vio obligada a pagarle al Ministerio de Transporte la suma de \$32'670.000 con el fin de que se otorgaran los rangos de licencias de conducción y no paralizar la operación de la Secretaría de Tránsito.

10. Por otro lado, el municipio de Jamundí no pagó a Coopmunicipios la suma de \$50'307.780, correspondiente a la operación de la Secretaría de Tránsito durante los meses de noviembre y diciembre de 2003, según consta en los oficios SH-0037 y SH-0047 en los que el tesorero certificó la existencia de una deuda por valor de \$57'741.770, que incluye dicha operación.

11. El 3 de junio de 2008, Coopmunicipios expuso a la Administración el desequilibrio económico por el que estaba atravesando, debido al Acuerdo 006 de 2007, por medio del cual se redujeron las tarifas que se encontraban vigentes para trámites ante la secretaría de tránsito municipal.

12. Mediante oficio del 10 de septiembre de 2008, la cooperativa le solicitó al municipio de Jamundí la terminación y liquidación del convenio, por lo que el 30 de septiembre del mismo año se suscribió el acta de terminación por mutuo acuerdo. Esta terminación anticipada le impidió obtener la tasa de retorno proyectada para los 10 años de ejecución.

13. El 4 de noviembre de 2008, Coopmunicipios presentó a la entidad territorial un proyecto de acta de liquidación, pero no obtuvo ninguna respuesta.

1.2 Los fundamentos de derecho:

El actor invocó como fundamentos de derecho el artículo 6 de la Constitución Política, el 1602 del Código Civil, el 77 del CCA y los artículos 4, 5, 26 y 50 de la Ley 80 de 1993.

2. Actuaciones procesales de primera instancia:

Mediante auto del 23 de noviembre de 2009⁵, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda, ordenó su notificación al municipio de Jamundí y al

⁵ Fls. 252 – 253, c1.



Ministerio Público, así como la fijación en lista por el término de 10 días, de conformidad con el numeral 5° del artículo 207 del CCA.

El 22 de junio de 2016⁶, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dio cumplimiento al Acuerdo No. PSAA16-10529 del 14 de junio del mismo año -por medio del cual se adoptaron unas medidas de descongestión- y remitió el proceso al Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que profiriera sentencia.

2.1. Contestación de la demanda:

El 6 de mayo de 2010, el municipio de Jamundí contestó la demanda⁷ y se opuso a las pretensiones de la parte actora.

Argumentó que la terminación del convenio no fue consecuencia de algún incumplimiento por parte del ente territorial, pues obedeció a una solicitud presentada por Coopmunicipios, en la cual alegó un supuesto desequilibrio económico debido a las variaciones en las tarifas de los servicios prestados en la operación de los procesos de tránsito y transporte. Señaló que dicha variación obedeció a un estudio comparativo con otros municipios de la región, en el que se evidenció que las tarifas del ente territorial eran las más altas, y agregó que la expedición del Acuerdo 006 de 2007 no solo afectó a Coopmunicipios, sino que también disminuyó los ingresos percibidos por el municipio de Jamundí.

Formuló las excepciones de (i) cobro de lo no debido, fundamentado en que el municipio se limitó a dar cumplimiento al Acuerdo 006 de 2007 y (ii) falta de legitimación en la causa, sobre la base de que la deuda reconocida a favor de la cooperativa por valor de \$57'741.770 debía cobrarse a través de un proceso ejecutivo. En esta línea, informó que Coopmunicipios instauró una demanda ejecutiva en contra del municipio de Jamundí por las mismas razones que se debaten en el *sub-lite*⁸.

3. La sentencia impugnada:

⁶ Fl. 416, c1.

⁷ Fls. 271 – 276, c1. El auto admisorio se notificó personalmente el 5 de marzo de 2010 (fl. 263, c1). El término de fijación en lista transcurrió del 23 de abril al 6 de mayo de 2010 (f. 286, c1).

⁸ La parte demandante presentó sus alegatos de conclusión y reiteró los argumentos de la demanda (fls. 307 – 311, c1).



El Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por medio de la sentencia del 6 de abril de 2018⁹, resolvió liquidar el convenio interadministrativo con un saldo de \$101'229.904 a favor de Coopmunicipios.

Señaló que no había lugar a reconocer la suma de \$274'063.274,76, reclamada por el demandante por concepto de lucro cesante derivado de las utilidades dejadas de percibir por la terminación anticipada del convenio, comoquiera que dicha terminación se dio por mutuo acuerdo entre las partes, lo que supone que Coopmunicipios renunció a seguir prestando sus servicios por el término de ejecución restante.

Con relación al valor de \$23'670.000 solicitado por el actor con motivo del capital pagado por Coopmunicipios al Ministerio de Transporte, el *a quo* estimó que tal prestación fue ejecutada por fuera del convenio, sin que mediara un pacto, orden o autorización de la entidad demandada, por lo que no fue incluida en el balance de cuentas.

En cuanto a la pretensión de daño emergente, correspondiente a \$232'178.655,75 por los ingresos dejados de percibir desde marzo de 2007 hasta septiembre de 2008 debido a la aplicación del Acuerdo 006 de 2007, evidenció que el convenio no fijó los valores de los servicios que debía prestar la cooperativa ni el beneficio esperado, por lo que concluyó que la utilidad pactada era variable y dependía de la demanda de servicios y la tarifa, la cual era fijada por el concejo municipal dentro de su autonomía y competencias. En esa línea, no era posible determinar las condiciones iniciales del contrato [sic] en aras de restablecer la ecuación económica a un punto de no pérdida.

Sobre el pago de \$50'307.780 por la operación durante los meses de noviembre y diciembre de 2003, comoquiera que en el proceso obra la factura que contiene dicha obligación y que la entidad territorial reconoció la deuda en la contestación de la demanda, el convenio se liquidó con la inclusión de este valor debidamente actualizado desde enero de 2004.

Finalmente, consideró que no había lugar a condenar en costas debido a que no se evidenció temeridad ni mala fe en la actuación procesal.

⁹ Fls. 369 – 371, c. ppl.



4. Recurso de apelación:

El 3 de julio de 2018¹⁰, el actor interpuso el recurso de apelación¹¹ en contra de la decisión anterior y solicitó que se concedieran los siguientes valores:

- \$274'063.274,76, por las utilidades dejadas de percibir debido a la terminación anticipada del convenio.
- \$232'178.655,75, correspondientes a los ingresos que no recibió en el lapso comprendido entre marzo de 2007 y septiembre de 2008 como consecuencia de la aplicación del Acuerdo 006 de 2007.
- \$32'670.000 a título del capital cancelado al Ministerio de Transporte como consecuencia del acuerdo de pago incumplido por el municipio.

Agregó que compartía la indexación efectuada por el tribunal, pero reclamó el reconocimiento de los intereses moratorios establecidos en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 sobre todas las sumas reconocidas en primera y segunda instancia.

El recurrente sostuvo que el convenio interadministrativo 005 de 2001 sí fijó los valores de los servicios que debía prestar el contratista, pues para iniciar la ejecución del contrato el precio de los trámites se fijó mediante Acuerdo 015 del 30 de mayo de 2001 y se pactó que Coopmunicipios recibiría un porcentaje del recaudo por su operación. Así, el valor que recibía el demandante se obtenía de multiplicar el total de ingresos del municipio por el porcentaje pactado en el convenio, lo que se podía evidenciar en la relación de ingresos desde enero de 2002 hasta noviembre de 2006 que arrojó un promedio histórico mensual de \$27'683.159. Comoquiera que el promedio de ingresos a partir del 1 marzo de 2007 -fecha en la que empezó a regir el Acuerdo 006 de 2007- fue de \$15'463.229,84, consideró que se debía restablecer el equilibrio económico a razón de \$12'219.929,25 dejados de percibir cada mes por los 19 meses en los que se ejecutó el negocio a partir de la entrada en vigor del acuerdo municipal.

¹⁰ El proceso fue devuelto al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 17 de mayo de 2018 para notificar la sentencia (fl. 465, c.ppl). Su notificación se surtió mediante edicto (art. 173 CCA), fijado por el término comprendido entre el 29 de junio y el 4 de julio de 2018 (fl. 485, c.ppl), por lo que el término para presentar el recurso de apelación transcurrió entre el 5 y el 18 de julio del mismo año. Comoquiera que el recurso se presentó el 3 de julio de 2018, cuando se encontraba fijado el edicto, se evidencia que fue oportuno.

¹¹ Fls. 467 – 484, c. ppl.



Para sustentar el desequilibrio, elaboró un cuadro comparativo de las tarifas vigentes en julio de 2001, en febrero de 2007 y los precios aprobados mediante el acuerdo referido, que se aplicaron a partir del 1 de marzo de 2007. Señaló que el promedio global de disminución de precios fue del 43% para trámites de automotores y 38% para motocicletas, lo que representó una disminución de ingresos para Coopmunicipios del 40,5%.

Sobre la expedición del citado acuerdo, señaló que la finalidad del concejo municipal fue afectar financieramente a Coopmunicipios sin ningún estudio previo y favorecer a la empresa encargada de la operación de licencias de conducción, pues el precio de este trámite no fue modificado.

Aseguró que, si bien el convenio se terminó por mutuo acuerdo, dicha decisión obedeció a causas imputables al municipio, debido a la “*asfixia económica*” que le impuso a la cooperativa durante los 19 meses que duró la operación luego de la expedición del acuerdo, por lo que reiteró la solicitud de reconocer las utilidades dejadas de percibir por su terminación anticipada.

Refirió que dentro del proceso se practicó un dictamen pericial para verificar los ingresos de Coopmunicipios desde enero de 2002 hasta noviembre de 2006, pero dicha prueba no fue valorada en la decisión de primera instancia. Por lo tanto, solicitó su práctica en segunda instancia.

Finalmente, manifestó que el pago al Ministerio de Transporte se efectuó en el marco del convenio, porque para la operación de la Secretaría de Tránsito se generó una relación triangular permanente entre el municipio, el apelante y el ministerio, pues este último se encargaba de otorgar los rangos para las licencias de conducción y las especies venales para el desarrollo de las actividades convenidas. Por lo tanto, en vista de que el municipio no pagaba sus obligaciones con el ministerio, Coopmunicipios efectuó los pagos necesarios para evitar la paralización de la operación y el consecuente incumplimiento contractual. Por lo tanto, estos pagos constituían una obligación derivada del convenio, que se dirigía a evitar la suspensión de los servicios de la Secretaría de Tránsito.

5. Trámite en segunda instancia:



Por medio del auto del 30 de octubre de 2018¹², el tribunal concedió el recurso de apelación, y ordenó remitir el expediente a esta Corporación para que decidiera sobre su admisibilidad.

Mediante proveído del 21 de enero de 2019¹³, se admitió el recurso y en providencia del 29 de marzo siguiente¹⁴ se negó la solicitud probatoria elevada por el apelante, toda vez que el dictamen pericial que solicitó fue decretado, practicado e incorporado al expediente durante el trámite de la primera instancia.

Luego, en auto del 24 de abril de 2019¹⁵, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión y rindiera concepto, respectivamente¹⁶.

Coopmunicipios presentó sus alegaciones finales¹⁷ y reiteró los argumentos expuestos en la apelación. Por su parte, el municipio de Jamundí guardó silencio. El Ministerio Público emitió su concepto¹⁸ y solicitó que se confirmara la decisión de primera instancia, pero con la liquidación de los intereses moratorios pretendidos por el apelante.

III. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia del Consejo de Estado:

Como la demanda se instauró ante esta jurisdicción en el año 2009, se rige por lo prescrito en el Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-, por cuanto la Ley 1437 de 2011, según su artículo 308, entró a regir el 2 de julio de 2012. Debe recordarse que, en virtud del inciso tercero de la precitada disposición, *“Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”*.

¹² Fls. 506, c. ppl.

¹³ Fl. 514, c. ppl.

¹⁴ Fl. 380, c. ppl.

¹⁵ Fl. 516, c. ppl.

¹⁶ El término para que las partes presentaran alegatos de conclusión transcurrió entre el 15 y el 28 de mayo de 2019. El 27 de mayo del mismo año, el Ministerio Público solicitó el traslado especial de que trata el artículo 210 del CCA para emitir su concepto, el cual podía ser presentado hasta el 12 de junio del 2019.

¹⁷ Fls. 518 – 527, c. ppl.

¹⁸ Fls. 528 – 542, c. ppl.



De este modo, el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, en los términos del artículo 129 del CCA, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998.

Por otra parte, el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, y este por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, estableció que la jurisdicción de lo contencioso administrativo juzgaría las controversias y los litigios originados en la actividad de las entidades públicas, naturaleza que ostentan las partes en el *sub-lite*.

También le asiste competencia a la Sala para conocer del recurso de apelación interpuesto por Coopmunicipios, por tratarse de un proceso iniciado en ejercicio de la acción de controversias contractuales con vocación de doble instancia en razón de la cuantía, dado que la pretensión mayor¹⁹ excede los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de presentación de la demanda²⁰.

2. Legitimación en la causa:

La Administradora Pública Cooperativa de Municipios – Coopmunicipios se encuentra legitimada en la causa por activa, pues celebró el “*convenio interadministrativo 005 de 2001*” sobre el cual recaen las pretensiones invocadas. A su vez, el municipio de Jamundí está legitimado por pasiva en cuanto fue parte del denominado “*convenio*” objeto de la controversia.

3. Naturaleza del convenio interadministrativo 005 de 2001 y régimen jurídico aplicable:

Antes de abordar la oportunidad del medio de control y la regla de caducidad aplicable al caso, se hace necesario establecer la naturaleza del “*convenio*” celebrado por las partes, más allá de su denominación²¹, así como el régimen jurídico aplicable. Para

¹⁹ Numeral 2 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, antes de la modificación introducida por la Ley 1395 del 12 de julio de 2010.

²⁰ Numeral 5 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998. El salario mínimo vigente en Colombia para el 5 de noviembre de 2009, fecha de presentación de la demanda, era de \$496.900 (que, multiplicado por 500, arroja como resultado: \$248.450.000). El valor de la pretensión mayor es de \$274'063.274,76, por lo que se supera la cuantía de 500 salarios mínimos.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de marzo de 2010. Radicado No. 25000-23-26-000-1994-00071-01 (14.390), C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. En esta oportunidad se precisó, en



ello, se hará alusión (i) a la naturaleza de las administradoras cooperativas, en aras de establecer si, para el momento de celebración del denominado convenio, estas tenían la calidad de entidades estatales habilitadas para suscribir contratos o convenios interadministrativos, según el caso y (ii) a la naturaleza jurídica del acuerdo celebrado entre las partes.

3.1. Naturaleza y régimen de contratación de las administradoras públicas cooperativas:

Las administradoras públicas cooperativas se instauraron como formas asociativas, de acuerdo con el artículo 130 de la Ley 79 de 1988, establecidas por la Nación, los departamentos y los municipios o distritos, a través de leyes, ordenanzas o acuerdos, respectivamente, con un mínimo de cinco entidades. El acuerdo cooperativo, mediante el cual se crean, se define como *“el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objetivo de crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y sin ánimo de lucro”*²².

Por su parte, el Decreto Ley 1484 de 1989 dispuso que las administradoras cooperativas podían tener como asociados a (i) la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios o distritos municipales y el Distrito Especial de Bogotá, (ii) los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, departamental y municipal, que reciban autorización para el efecto, y (iii) las personas jurídicas de carácter privado sin ánimo de lucro y las demás formas asociativas que participando de esta última característica sean admitidas estatutariamente. A su vez, estableció que esta asociación estaría condicionada a la compatibilidad de sus objetivos con las finalidades de las entidades que pretendieran su vinculación.

torno al alcance o naturaleza jurídica del contrato realmente celebrado, que esta va más allá de la simple denominación que hacen las partes. En efecto, así se precisó: *“Más allá de la denominación que las partes le dieron al contrato, la cual deviene intrascendente cuando no se corresponde con las previsiones incluidas en el clausulado del mismo, lo que interesa a efectos de identificar el tipo contractual celebrado y, consecuentemente, el régimen jurídico que debe serle aplicado, es la presencia de los elementos que determinan la función económico-social del negocio o, en los términos utilizados por el artículo 1501 del Código Civil, de los elementos sin los cuales el negocio no produce efecto alguno o degenera en otro diferente”*. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 7 de diciembre de 2021. Radicado No. 54001-23-31-000-2004-00936-01 (44.237), C.P.: María Adriana Marín.

²² Artículo 3° de la Ley 79 de 1989.



Sobre la evolución de su régimen contractual²³, en un primer momento el artículo 43 del Decreto Ley 1484 de 1989 disponía que los contratos de las administradoras cooperativas tendrían un tratamiento similar al establecido para las sociedades de economía mixta, teniendo en cuenta el monto de los aportes sociales provenientes de las entidades públicas asociadas. Así las cosas, las cooperativas que tuviesen una participación pública superior al 90% se someterían al régimen establecido para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, mientras que las que no superaran ese porcentaje de aportes públicos se someterían a las reglas del derecho privado²⁴.

Luego, el numeral 1° del artículo 2° de la Ley 80 de 1993 definió los sujetos que pertenecen al concepto de *entidades estatales*:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles (subraya fuera de texto).

Inicialmente, el parágrafo del artículo 2° incluyó en la categoría de *entidades estatales* a las cooperativas y asociaciones formadas por entidades territoriales:

1°. *Parágrafo. Para los solos efectos de esta Ley, también se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, las cuales estarán sujetas a las disposiciones del presente estatuto, especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades.*

A partir del análisis de estos artículos, la Sala identificó que las administradoras cooperativas “(i) podían celebrar convenios o contratos interadministrativos, pues por ley ostentaban la calidad de entidades públicas según el parágrafo del literal a) del artículo 2° de la Ley 80 de 1993; y (ii) en relación con su régimen de contratación estaban sujetas al EGCAP -especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebraran contratos por cuenta de éstos- siempre que su participación pública fuera mayoritaria”²⁵.

²³ Ibidem.

²⁴ Esta regulación se ajustaba a lo dispuesto en los artículos 1° y 257 del Decreto 222 de 1983, en los cuales se establecía que los contratos de sociedades de economía mixta, en las que el Estado tuviese una participación del noventa por ciento (90%) o más de su capital social, estaban sujetos a las reglas previstas en dicho estatuto para los contratos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

²⁵ Al respecto, también se dijo: “Del análisis integral de estas dos disposiciones -literal a) y parágrafo citados-, se desprende que al modificar el porcentaje de participación estatal que define el régimen contractual aplicable a las sociedades de economía mixta y demás personas jurídicas con participación



Más tarde, se expidió la Ley 454 de 1998, que en su artículo 66 dispuso que “[...] los entes solidarios de carácter público, así como aquellos cuyo patrimonio esté conformado parcialmente con recursos públicos, se sujetarán en la celebración de contratos, a los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, publicidad, economía, celeridad, moralidad, eficiencia y responsabilidad”, a partir de lo cual esta Corporación interpretó que los contratos de las administradoras cooperativas se habían sustraído de la aplicación de la Ley 80 de 1993 y quedaron sujetos únicamente a la aplicación de los principios dispuestos en esta norma²⁶.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, se derogó el párrafo del artículo 2° de la Ley 80 de 1993²⁷, de manera que las cooperativas y asociaciones integradas por entidades territoriales solo serían consideradas entidades estatales “en las condiciones definidas en el literal a) del numeral 1° del artículo 2 de la Ley 80 de 1993”²⁸. Asimismo, se dispuso que estarían sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y que los contratos que se celebraran con ellas se someterían a los procesos de selección establecidos en dicha ley, en igualdad de condiciones con los particulares (artículo 10).

Conforme a lo que se ha señalado, la Sala observa que el “*convenio interadministrativo 005 de 2001*” fue celebrado en vigencia del párrafo 2° de la Ley 80 de 1993, momento para el cual las administradoras cooperativas se consideraban entidades estatales, con independencia del porcentaje de participación público y de su régimen jurídico. Por lo tanto, se encontraban habilitadas para la celebración de contratos y convenios interadministrativos, en los términos del numeral 1° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993²⁹, vigente para ese momento.

3.2. Naturaleza jurídica del “convenio interadministrativo 005 de 2001” – diferencias entre contrato y convenio:

pública mayoritaria, también se varió el de las administraciones públicas cooperativas, quedando obligadas a aplicar el EGCAP cuando la participación estatal fuera superior al 50%”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Radicación No. 76001-23-31-000-2006-03284-01 (58.623), C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2013. Radicación No. 52001-23-31-000-1999-00985-01 (23.088), C.P.: Enrique Gil Botero.

²⁷ Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Radicación No. 76001-23-31-000-2006-03284-01 (58.623), C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

²⁹ “Artículo 24. (...) 1° La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente: (...) c) Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro”.



Sobre la naturaleza del acuerdo celebrado, la Sala encuentra que las partes le dieron la denominación clara de un “*convenio interadministrativo*”; sin embargo, el contenido del acuerdo da cuenta de la celebración de un contrato.

Como punto de partida, se considera necesario aludir a las definiciones y distinciones que esta Corporación ha desarrollado en torno a los contratos y convenios interadministrativos. Estos últimos se han concebido como “*un consenso de voluntades entre entidades públicas bajo el común designio de cumplir de manera conjunta las funciones a su cargo o prestar los servicios que les han sido legalmente encomendados*”³⁰. Estos convenios encuentran su fundamento en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998³¹ y se caracterizan principalmente por gobernarse bajo el principio de colaboración administrativa entre entidades y por lo tanto no existe un interés remuneratorio entre ellas³².

Por su parte, en los contratos interadministrativos sí se presenta un ánimo remuneratorio que se evidencia en la estipulación de “*obligaciones recíprocas que se miran como equivalentes*” y que implican una preeminencia de la entidad estatal contratante. En ese sentido, esta Subsección ha sintetizado la principal distinción entre convenio y contrato interadministrativo, en los siguientes términos³³:

(...) es posible señalar que la nota distintiva de los convenios interadministrativos “puros o genuinos” está dada por la ausencia de un interés meramente económico o ganancial, pues las partes se relacionan en un ámbito de igualdad o equivalencia; entre tanto, los contratos interadministrativos se caracterizan porque su objeto lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial y por lo mismo son onerosos, lo que implica el gravamen de cada parte en beneficio de la otra que se desarrolla en un ámbito de preeminencia

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Radicación No. 76001-23-31-000-2006-03284-01 (58.623), C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

³¹ “*Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género (...)*”.

³² “*(...) [L]a finalidad de asociación de los convenios en cuestión excluye la contraposición de intereses entre las entidades que los suscriben, esa circunstancia no deviene en que las prestaciones que son objeto de sus obligaciones escapen a un carácter patrimonial, con mayor razón cuando no se está en presencia de una cooperación exclusivamente administrativa sino además económica y/o técnica. Inclusive, aún en presencia de una cooperación estrictamente administrativa, ello no impediría que haya casos en los que pueda deducirse una ‘compensación’ implícita de las prestaciones a las que se obliga cada entidad*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 20 de noviembre de 2019. Radicación No. 66001-23-33-000-2015-00131-01(61.429), C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Radicación No. 76001-23-31-000-2006-03284-01 (58.623), C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.



de la entidad estatal contratante, en función de la necesidad que se pretende satisfacer³⁴.

Ahora bien, descendiendo al análisis concreto del acuerdo suscrito por el municipio de Jamundí y Coopmunicipios, denominado “*convenio interadministrativo*”, la Sala encuentra que su objeto, las obligaciones pactadas y la remuneración dan cuenta de la celebración de un verdadero contrato, puesto que la finalidad del mismo era que Coopmunicipios le prestara unos servicios de operación de trámites al municipio de Jamundí a cambio de una remuneración que se encontraba sujeta al recaudo por dicha operación³⁵. Esto se evidencia desde la redacción del objeto contractual:

PRIMERA. OBJETO. LA COOPERATIVA, prestará los siguientes servicios a favor de EL MUNICIPIO, para la operación y gestión de los procesos responsabilidad (sic) de la Secretaría de Tránsito y Transporte (...)”³⁶ (énfasis de la Sala).

Asimismo, en las cláusulas segunda y tercera se dispusieron las obligaciones para cada una de las partes, dentro de las cuales se destacan:

SEGUNDA. OBLIGACIONES DE LA COOPERATIVA. En cumplimiento del presente contrato, LA COOPERATIVA se obliga para con el Municipio de Jamundí a 1) Implementar sistemas electrónicos de archivo e información al ciudadano, 2) Recibir el archivo correspondiente, así como organizarlo y sistematizarlo utilizando tecnología de punta (...) 5) verificar el pago de las sumas correspondientes al MUNICIPIO, así como las que se generen a las entidades públicas y privadas de otros órdenes por este tipo de servicios (...) 7) contratar el personal de control y operación que se requiera para garantizar la operación del sistema, permitiendo la adecuada prestación del servicio a los ciudadanos que realiza El Municipio (...) 9) Garantizar un eficiente servicio a los ciudadanos y usuarios internos de la Secretaría de Tránsito del Municipio (...)

TERCERA. OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO. 1) Facilitar a la Cooperativa por un término igual al de duración del presente convenio, las instalaciones destinadas al manejo de la información, operación y la gestión objeto del presente contrato. 2) Suministrar toda la información que LA COOPERATIVA requiera para el desarrollo de las actividades relacionadas con el presente contrato (...) 5) **No contratar ni delegar ningún otro ente estatal o privado para que preste total o parcialmente los servicios enunciados en este contrato** (...)”³⁷ (énfasis de la Sala).

³⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de julio de 2016. Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00102-00 (2.257), C.P.: Álvaro Namén Vargas. Citada en el texto original.

³⁵ En el objeto social de Coopmunicipios se encuentra la “*prestación y operación de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios*” (fl. 226, c1).

³⁶ Fl. 15, c1.

³⁷ Fls. 17 – 18, c1.



Por otro lado, en la cláusula cuarta se pactó una remuneración a favor de la cooperativa, que consistía en un porcentaje de participación en el recaudo de las tarifas que se efectuaba por cada uno de los trámites que se encontraban a su cargo (registro de conductores, infractores, operación de servicios de parqueo en espacio público, grúas, patios, entre otros)³⁸.

Con solo revisar las cláusulas descritas, es posible concluir que el negocio jurídico celebrado entre el municipio de Jamundí y Coopmunicipios tenía la naturaleza de un contrato interadministrativo, pues no se dirigió a aunar esfuerzos mediante la confluencia de aportes para lograr las finalidades de las entidades asociadas. Por el contrario, se pactaron obligaciones recíprocas en función del interés de cada una de las partes, lo que comportó una verdadera conmutatividad. De un lado, el municipio requería que se le prestaran los servicios necesarios para la operación de diversos trámites a su cargo y, del otro lado, Coopmunicipios acudió a la suscripción del contrato con el fin de recibir una remuneración por las actividades ejecutadas³⁹.

La conclusión anterior no tiene ninguna incidencia en lo relativo al procedimiento de selección ni a la posibilidad de suscribir el contrato interadministrativo de forma directa, puesto que el numeral 1° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, vigente cuando se celebró el acuerdo, permitía que la escogencia del contratista fuese directa en los “*interadministrativos*”, concepto que comprendía los contratos y los convenios⁴⁰.

Establecida la naturaleza del contrato interadministrativo, es posible determinar el régimen jurídico aplicable en función de definir el marco temporal para la liquidación y el análisis de la caducidad, que se desarrollará en el siguiente acápite. De ese modo, el municipio de Jamundí, como entidad contratante en el presente caso, es una entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de acuerdo con lo prescrito en el literal a), numeral 1°, del artículo 2° de la

³⁸ Fls. 18 – 19, c1.

³⁹ Cabe aclarar que el ánimo de obtener una remuneración no se opone a la naturaleza de la cooperativa como una entidad sin ánimo de lucro, pues lo que esto supone es que dicha entidad no puede distribuir la utilidad percibida entre sus asociados, pero de ningún modo limita la capacidad de tales asociaciones para celebrar contratos onerosos.

⁴⁰ “Lo dicho no modifica que el proceso de selección adelantado, dada la calidad de entidades estatales de ambas partes, fuera la contratación directa aplicable a cualquiera de sus dos formas de negociación -convenio o contrato- de acuerdo con las normas vigentes para la época en que éste fue suscrito. Valga decir, aún no era aplicable el procedimiento previsto en el Decreto 2170 de 2002 que reguló “los contratos interadministrativos con cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales”, dado que su entrada en vigencia ocurrió el 1 de enero de 2003, y el contrato fue celebrado el 26 de diciembre de 2002; como tampoco se habían hecho las modificaciones que trajo consigo la Ley 1150 de 2007 ni las restricciones incorporadas en la Ley 1474 de 2011, como fue explicado en esta providencia”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Radicación No. 76001-23-31-000-2006-03284-01 (58.623), C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.



Ley 80 de 1993. Por lo tanto, el contrato interadministrativo en cuestión se encuentra sometido a las disposiciones de este estatuto, especialmente en lo relativo a su liquidación.

4. Oportunidad del medio de control:

El numeral 10 del artículo 136 del CCA, subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, establece que la acción de controversias contractuales caducará en el término de dos años, contado a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.

A su vez, los literales c) y d) del precitado numeral estipulan unas reglas específicas para los contratos que requieren de liquidación. Así, cuando esta se efectúe de común acuerdo por las partes, los dos años se contarán a partir de la firma del acta. Por su parte, cuando la liquidación se realice unilateralmente por la Administración, este término correrá a partir de la ejecutoria del acto que la apruebe. Finalmente, “[si] la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar”.

En esta línea, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, antes de la modificación introducida por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, disponía que *“los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”*.

De este modo, la Sala observa que el 30 de septiembre de 2008 se firmó el acta de terminación de mutuo acuerdo del contrato⁴¹. En consecuencia, el plazo para surtir la

⁴¹ Fls. 176 – 178, c1.



liquidación bilateral transcurrió hasta el 1 de febrero de 2009⁴². Si este trámite no se lograba, la administración podría hacerlo unilateralmente hasta el 2 de abril de ese año⁴³. En vista de que el acuerdo objeto de la litis no fue liquidado, a partir del día siguiente a esa fecha -3 de abril de 2009- comenzó a computarse el plazo de dos años para presentar la demanda, el cual fenecía el 3 de abril de 2011. Como la demanda se presentó el 5 de noviembre de 2009, se evidencia que fue oportuna, con independencia de la suspensión que se dio entre el 14 de septiembre y el 21 de octubre de 2009 en virtud del trámite de conciliación extrajudicial⁴⁴.

4. Problema jurídico:

La Sala analizará (i) si se encuentra probado el desequilibrio económico del contrato por la reducción en las tarifas de los trámites, (ii) si es procedente ordenar el pago del lucro cesante por la terminación anticipada del contrato y (iii) si se debe incluir en la liquidación del contrato el dinero pagado por Coopmunicipios al Ministerio de Transporte. De acuerdo con lo anterior, se revisará la procedencia de incluir los intereses moratorios reclamados por el actor sobre las sumas reconocidas en la liquidación judicial.

5. Hechos probados y material probatorio relevante:

5.1. El 30 de mayo de 2001, el concejo municipal de Jamundí profirió el Acuerdo 015 de 2001, por medio del cual se fijaron las tarifas para trámites ante la Secretaría de Tránsito.

5.2. El municipio celebró con Coopmunicipios el contrato interadministrativo 005 del 1 de junio de 2001⁴⁵, cuyo objeto fue:

⁴² Las partes no pactaron trámite de liquidación, por lo que para este caso resultan aplicables las disposiciones supletivas del EGCAP.

⁴³ En el contrato, las partes guardaron silencio sobre el trámite de liquidación. No obstante, en el acta de terminación por mutuo acuerdo, se dijo que este trámite se realizaría de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

⁴⁴ Fls. 218 – 219, c1.

⁴⁵ Se hará referencia a la denominación “*contrato*”, conforme a las precisiones expuestas en el numeral 3 de esta providencia. Sin embargo, en el encabezado del acuerdo se señala textualmente: “*convenio interadministrativo celebrado entre el municipio de Jamundí y la Administradora Pública Cooperativa de Municipios Coopmunicipios*” (fl. 13, c1) y en el otrosí No. 1 se aclaró que el número de este convenio era el 005 de 2001 (fl. 24, c1).



(...) la COOPERATIVA prestará los siguientes servicios a favor de EL MUNICIPIO, para la operación y gestión de los procesos responsabilidad de la Secretaría de Tránsito y Transporte, definidos así: 1. Registro automotor, 2. Registro de conductores, 3. Registro de infractores, 4. Registro de empresas y vehículos de transporte público, 5. Registro de tarjetas de operación, 6. Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente a multas y comparendos por infracciones de tránsito y de transporte, en el municipio, de acuerdo con las normas legales vigentes al momento de la prestación efectiva de los servicios, 7. Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente al impuesto unificado de vehículos y de vehículos automotores, 8. Explotación del espacio público para parqueo, 9. Explotación de los servicios de grúas y patios de inmovilización de vehículos, 10. Evaluación, control y seguimiento de las emisiones contaminantes por gases y ruido producidos por fuentes móviles en el municipio de Jamundí⁴⁶.

5.3. El plazo del contrato se acordó en 10 años, los cuales podían ser prorrogados si, para el momento de cumplirse este tiempo, no se lograba la tasa interna de retorno, estimada en un 20%. A su vez, la cláusula del valor de los servicios y la forma de pago se pactó de la siguiente forma:

La distribución de ingresos por los servicios que son materia de este convenio, se llevará a cabo en la siguiente forma:

Descripción del servicio	Porcentaje participación Cooperativa	Municipio
La operación y gestión de los procesos responsabilidad de la Secretaría de Tránsito y Transporte, definidos así: - Registro automotor. - Registro de conductores. - Registro de infractores. - Registro de empresas y vehículos de transporte público. - Registro de tarjetas de operación. - Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente a multas y comparendos por infracciones de tránsito y de transporte, en el municipio, de acuerdo con las normas legales vigentes al momento de la prestación efectiva de los servicios. - Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente al impuesto unificado de vehículos y de vehículos automotores.	49% (1)	51% (1)
- Explotación del espacio público para parqueo.	70% (1)	30% (1)
- Explotación de los servicios de grúas y patios de inmovilización de vehículos.	78% (1)	22% (1)
- Evaluación, control y seguimiento de las emisiones contaminantes por gases y ruido producidos por fuentes móviles en el municipio de Jamundí.	78% (1)	22% (1)

(1) Sobre el ingreso o participación del municipio⁴⁷.

⁴⁶ Fls. 13 – 23, c1.

⁴⁷ Fls. 18 – 19, c1.



5.4. En la misma cláusula se acordó que, para efectos fiscales, la cuantía del contrato era de \$210'233.345⁴⁸ y se precisó que la cooperativa asumía que sus ingresos dependían de la demanda efectiva de servicios por parte de los usuarios.

5.5. La cláusula relativa al porcentaje de participación fue modificada mediante documento nombrado “*convenio adicional*” suscrito el 2 de abril de 2002⁴⁹ y, posteriormente, en el otrosí No. 3 del 1 de diciembre de 2006⁵⁰:

Descripción del servicio	Convenio adicional del 2 de abril de 2002		Otrosí No. 3 del 1 de diciembre de 2006	
	Cooperativa	Municipio	Cooperativa	Municipio
La operación y gestión de los procesos responsabilidad de la Secretaría de Tránsito y Transporte, definidos así: - Registro automotor. - Registro de conductores. - Registro de infractores. - Registro de empresas y vehículos de transporte público. - Registro de tarjetas de operación. - Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente a multas y comparendos por infracciones de tránsito y de transporte, en el municipio, de acuerdo con las normas legales vigentes al momento de la prestación efectiva de los servicios. - Gestión de los procesos y administración de la información correspondiente al impuesto unificado de vehículos y de vehículos automotores.	70.5% (1)	29.5% (1)	40% (1)	60% (1)
- Explotación del espacio público para parqueo.	70% (1)	30% (1)	40% (1)	60% (1)
- Explotación de los servicios de grúas y patios de inmovilización de vehículos.	78% (1)	22% (1)	40% (1)	60% (1)
- Evaluación, control y seguimiento de las emisiones contaminantes por gases y ruido producidos por fuentes móviles en el municipio de Jamundí.	78% (1)	22% (1)	78% (1)	22% (1)

(1) Sobre el ingreso o participación del municipio⁵¹.

5.6. El 31 de agosto de 2004, la entidad celebró un acuerdo de pago con el Ministerio de Transporte por la suma de \$181'961.053 correspondiente a los dineros que no

⁴⁸ Que corresponde a extraer del monto de los ingresos recaudados por el municipio de Jamundí durante el año 2000, en materia de circulación y tránsito, impuestos de vehículos, multas y sanciones de tránsito y servicios de tránsito, equivalentes a la suma de \$429'047.644, el 49% determinado como porcentaje de participación de los ingresos para la Administradora Pública Cooperativa Coopmunicipios.

⁴⁹ Fls. 24 – 25, c1.

⁵⁰ Fls. 62 – 67, c1.

⁵¹ Fls. 25 – 26, c1.



fueron pagados a la Nación, causados por la expedición de licencias de conducción en el municipio, desde octubre de 2002 hasta septiembre de 2003⁵². Mediante oficio MT-3240-2 del 9 de abril de 2005⁵³, el ministerio comunicó al ente territorial que estaba incumpliendo los pagos acordados.

5.7. El 13 de octubre de 2005, la cooperativa presentó al municipio una cuenta de cobro por la operación de la secretaría durante los meses de noviembre y diciembre de 2003 por la suma de \$50'307.780⁵⁴. Luego, el 18 de enero de 2006, el tesorero de la entidad certificó que adeudaba a Coopmunicipios el valor de \$57'741.770, *“por la operación de la Secretaría de Tránsito”*⁵⁵.

5.8. Mediante Acuerdo 006 del 23 de febrero de 2007⁵⁶, el concejo municipal de Jamundí redujo las tarifas que se encontraban vigentes para trámites ante la secretaría de tránsito municipal.

5.9. El 13 de febrero de 2008, la cooperativa le solicitó a la entidad el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, el pago de la operación de noviembre y diciembre de 2003 y la terminación por mutuo acuerdo del negocio debido a las afectaciones generadas por la disminución de las tarifas⁵⁷. Esta petición fue reiterada el 10 de septiembre de 2008⁵⁸.

5.10. El contrato finalizó el 30 de septiembre de 2008, de conformidad con el acta de terminación de mutuo acuerdo suscrita por las partes⁵⁹.

5.11. La Procuraduría 18 Judicial II para Asuntos Administrativos ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca expidió constancia de no conciliación el 21 de octubre de 2009⁶⁰.

5.12. En el desarrollo del proceso, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decretó de oficio un dictamen pericial, con el fin de evaluar los libros contables del

⁵² Fls. 28 – 30, c1.

⁵³ Fls. 31 – 32, c1.

⁵⁴ Fl. 45, c1.

⁵⁵ Fl. 46, c1.

⁵⁶ Fls. 360 – 363, c1.

⁵⁷ Fls. 136 – 144, c1.

⁵⁸ Fls. 155 – 158, c1.

⁵⁹ Fls. 176 – 178, c1.

⁶⁰ Fls. 218 – 219, c1.



extremo actor “para determinar el monto de los ingresos dejados de percibir por Coopmunicipios en liquidación correspondiente al período que va desde el mes de enero de 2002 a noviembre de 2006 e igualmente desde el mes de marzo de 2007 hasta el 30 de noviembre de 2008”⁶¹, el cual obra a folios 16 – 115 del cuaderno 2. En dicho dictamen, el perito se pronunció sobre tres puntos: (i) los ingresos dejados de percibir por la cooperativa, (ii) el capital pagado por Coopmunicipios al Ministerio de Transporte y (iii) los valores adeudados por la operación de la Secretaría de Tránsito en noviembre y diciembre de 2003.

6. Análisis del caso:

6.1. Aclaración sobre el alcance del dictamen pericial:

La prueba pericial procede para verificar hechos que interesan al proceso y que requieren de especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos⁶². En la apreciación del dictamen se debe tener en cuenta su firmeza, precisión, la calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso⁶³.

La Sala observa que, en el plenario, se decretó de oficio un dictamen pericial con el siguiente objeto:

DECRETASE la práctica de prueba pericial para efectos de examinar los libros contables y demás documentos o medios electrónicos, en las instalaciones de COOPMUNICIPIOS EN LIQUIDACIÓN en la ciudad de Bogotá, en los cuales se encuentren los ingresos correspondientes al periodo que va desde el mes de enero de 2002 hasta noviembre de 2006 e igualmente los ingresos desde el mes de marzo de 2007 hasta el 30 de noviembre de 2008, a los cuales se hace referencia en los numerales 6 y 9 del acápite de los hechos de la demanda (...)

El perito deberá rendir dictamen para determinar el monto de los ingresos dejados de percibir por Coopmunicipios en liquidación correspondiente al período que va desde el mes de enero de 2002 a noviembre de 2006 e igualmente desde el mes de marzo de 2007 hasta el 30 de noviembre de 2008, dentro del Convenio interadministrativo No. 005 de 2001, cuyo objeto fue la operación y gestión de los procesos responsabilidad de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Jamundí Valle⁶⁴.

⁶¹ Fls. 379 – 380, c1.

⁶² Artículo 233 del Código de Procedimiento Civil.

⁶³ Artículo 241 del Código de Procedimiento Civil.

⁶⁴ Fls. 379 – 380, c1.



El dictamen rendido por el perito⁶⁵ respondió al objeto establecido por el *a quo* (la determinación de los ingresos de Coopmunicipios durante unos períodos), pero también hizo referencia al *“cuestionario formulado por el Dr. Carlos Alfredo Pulido Mican apoderado de la demandante”* relativo a (i) los ingresos dejados de percibir por la cooperativa, (ii) el capital pagado al Ministerio de Transporte y (iii) los valores no pagados por la operación de la dependencia en noviembre y diciembre de 2003. El denominado *“cuestionario”* hacía referencia a las pretensiones de la demanda.

En esta línea, la valoración del dictamen se ceñirá al objeto para el cual fue decretado, esto es, para la acreditación de los ingresos percibidos por Coopmunicipios en dos períodos: (i) entre enero de 2002 y noviembre de 2006 y (ii) desde marzo de 2007 hasta noviembre de 2008, a los cuales se hace referencia en los hechos 6⁶⁶ y 9⁶⁷ de la demanda. Por lo tanto, no se otorgará valor probatorio a las conclusiones del perito respecto de los ingresos dejados de percibir por la cooperativa, el capital pagado al Ministerio de Transporte y los valores adeudados por la operación del contrato en noviembre y diciembre de 2003, toda vez que exceden el objeto del dictamen decretado oficiosamente por el *a quo*⁶⁸.

6.2. Procedencia del desequilibrio económico del contrato por la expedición del Acuerdo 006 de 2007:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, en los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o contratar, según el caso. Si dicha equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes deberán adoptar en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Esta noción ha sido abordada por la jurisprudencia, en los siguientes términos:

⁶⁵ Fls. 16 – 115, c2.

⁶⁶ *“SEXTO. De acuerdo al convenio principal y su adicional los ingresos de Coopmunicipios por concepto de trámites eran del 49% hasta abril de 2002, y del 70.5% desde mayo de 2002 hasta noviembre de 2006, fecha de suscripción del otrosí No. 03 al convenio donde se pactó la reducción del porcentaje de participación de Coopmunicipios al 40%. A continuación, relaciono los ingresos de Coopmunicipios mes a mes desde enero de 2002 hasta noviembre 30 de 2006 (...)”* (fl. 233, c1).

⁶⁷ *“NOVENO. Con la entrada en vigencia de las tarifas aprobadas mediante Acuerdo No. 006 de 2007 los ingresos de Coopmunicipios decayeron en más de \$15'000.000 mensuales generando desequilibrio económico para el contrato. A continuación, relaciono los ingresos desde marzo de 2007 hasta noviembre 30 de 2008 fecha de terminación del convenio (...)”*.

⁶⁸ *Se destaca que la prueba pericial fue decretada de oficio (art. 179 del Código de Procedimiento Civil), no a instancia de la parte demandante. Por este motivo, le correspondía al juez determinar las cuestiones sobre las que debía recaer la pericia, y a ellas debía ceñirse de forma estricta el dictamen (numerales 1 y 2 del artículo 236 del Código de Procedimiento Civil).*



[S]i bien es cierto que, en principio, en materia de contratos funge el principio del pacta sunt servanda, esta exigencia de cumplimiento exacto de lo pactado, opera en la medida en que las condiciones existentes al momento de celebrar el contrato se mantengan incólumes, por lo que se recurrió al principio del rebus sic stantibus, conforme al cual, las condiciones originales del contrato se deben mantener, siempre y cuando se conserve durante la etapa de ejecución o cumplimiento la situación de cargas y beneficios que soportaban las partes en el momento de su celebración, pero no se puede ni debe mantener, cuando esa situación sufre modificaciones entre el momento en que se trabó la relación negocial y una época posterior durante la ejecución del contrato; con fundamento en dicho principio, se abrió paso el derecho de la parte afectada por una situación imprevista y sobreviniente durante la ejecución de las prestaciones, a que se le restablezca la ecuación contractual, cuando haya sido gravemente afectada⁶⁹.

Luego, el equilibrio económico se predica respecto de aquellas condiciones que las partes han pactado al celebrar el contrato, y en virtud de las cuales esperan recibir los beneficios y provechos mutuamente equivalentes que les otorgará la ejecución del objeto negocial.

La ruptura del equilibrio financiero del contrato puede ocurrir por una de tres causas⁷⁰:

a) las que responden a los supuestos de la teoría de la imprevisión por ser, justamente, imprevisibles y ajenas a las partes y al contrato; b) las causas configurativas del denominado “*hecho del príncipe*”, que resultan imputables a la entidad contratante que, en ejercicio de sus funciones administrativas, profiere una medida de carácter general que termina afectando a su propio contratista y siendo ajena al contrato, incide en él alterando gravemente la economía contractual, y c) los eventos del denominado “*ius variandi*”, referentes a las modificaciones unilaterales que la entidad estatal le realiza al contrato.

Estas causales tienen como denominador común la imprevisibilidad y anormalidad del hecho que origina el desequilibrio, lo cual implica que, para que se reconozca el rompimiento de la ecuación económica, se requiere que tal fenómeno no se haya originado dentro del margen de riesgo propio del contrato ni bajo las circunstancias previstas por las partes al distribuir, precisamente, los riesgos del objeto contractual,

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Radicado No. 05001-23-31-000-2006-03354-01 (46.057), C.P.: María Adriana Marín.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 6 de mayo de 2024. Radicación No. 05001-23-31-000-2010-02114-01 (56.495), C.P.: María Adriana Marín; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 11 de septiembre de 2024. Radicación No. 15001-23-33-000-2017-00076-02 (68.810), C.P.: Alberto Montaña Plata.



en las cláusulas del negocio jurídico⁷¹, o al efectuar los ajustes económicos del mismo durante su ejecución.

En ese sentido, el rompimiento del equilibrio económico del contrato no se produce simplemente porque el contratista deje de obtener utilidades o porque surjan mayores costos en la ejecución de sus obligaciones, si estos no superan el alea normal del contrato o corresponden a las eventualidades o contingencias asumidas por las partes tanto al celebrar el acuerdo de voluntades como al establecer los mecanismos que la ley autoriza para mantener la ecuación económica durante la vigencia del contrato.

Sobre tales materias, ha señalado la jurisprudencia⁷²:

[E]l fenómeno de la conmutatividad del contrato estatal se [edifica] sobre la base del equilibrio, de la igualdad o de la equivalencia proporcional y objetiva entre las prestaciones asumidas por las partes, lo cual comporta la exigencia consistente en que las condiciones existentes al momento de la presentación de la propuesta y de la celebración del contrato se preserven durante su ejecución e, incluso, como en su liquidación, manteniéndose a lo largo de esas etapas las obligaciones y derechos originalmente convenidos, así como las contingencias y riesgos previsibles que asumieron las partes, con lo cual en caso de evidenciarse circunstancias o vicisitudes que afecten el equilibrio que garantiza el Legislador, este deba restablecerse para que no se vean afectados los mencionados propósitos que justifican la actividad contractual del Estado.

*Empero, lo anterior no necesariamente significa que en todas las hipótesis el contratista deba obtener con exactitud numérica la utilidad calculada y esperada por él, **pues no cualquier imprevisto que merme su ventaja patrimonial tiene la virtualidad de conducir al restablecimiento económico**; así pues, **solo aquellas eventualidades imprevistas que alteran gravemente la ecuación financiera del negocio tienen vocación para constituirse en el fundamento de la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico del vínculo obligacional**, pues si las anotadas condiciones de recuperación de la ecuación financiera del negocio no se exigiesen, se vería menoscabado el interés público que debe prohiarse con ocasión de la contratación estatal. Lo expuesto fuerza la conclusión de acuerdo con la cual en el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, más que proteger el interés individual del contratista, lo que ampara fundamentalmente, en realidad, es el interés general que se persigue satisfacer con la celebración y cabal ejecución del contrato estatal (negrilla fuera del texto original).*

Conforme a estas premisas, es necesario destacar que el rompimiento del equilibrio económico del contrato exige, ante todo, la comprobación de una afectación grave de la ecuación contractual, analizada en el conjunto de prestaciones y

⁷¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de noviembre de 2017. Radicado No. 25000-23-26-000-1999-02431-01 (36.865), C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

⁷² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 28 de enero de 2016. Radicado No. 25000-23-26-000-2003-01742-01 (34.454), C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.



contraprestaciones cuya equivalencia fue considerada por las partes al momento de contratar. No cualquier pérdida o disminución patrimonial que sufra el contratista podrá catalogarse como tal, pues en todo contrato existe una contingencia de ganancia o pérdida que debe ser asumida por los contratantes, al formar parte del alea ordinaria y normal de todo negocio jurídico.

En consecuencia, cuando se afirme que se rompió el equilibrio económico del contrato, lo primero que se debe acreditar por la parte demandante, es la existencia de esa afectación extraordinaria de la equivalencia entre derechos y obligaciones que fue asumida al momento de contratar⁷³.

Descendiendo al caso concreto, el tribunal negó la pretensión de restablecimiento económico del contrato, comoquiera que en el negocio no se fijaron los valores de los servicios que debía prestar el contratista ni el beneficio esperado. Por lo tanto, se concluyó que la utilidad pactada era variable y dependía de dos factores: (i) la demanda de los servicios y (ii) la tarifa. De esta manera, no era posible determinar las condiciones iniciales del contrato en aras de restablecer la ecuación económica a un punto de no pérdida.

Para el actor, sí era posible determinar las condiciones iniciales del negocio, puesto que al empezar su ejecución el precio de los trámites estaba fijado en el Acuerdo 015 del 30 de mayo de 2001 y se pactó que Coopmunicipios recibiría un porcentaje del recaudo por su operación. En ese sentido, el valor que recibía el demandante resultaba de multiplicar el total de ingresos de la entidad por el porcentaje de participación acordado a favor de la cooperativa. Insistió en que el equilibrio financiero del contrato se vio afectado, pues el promedio global de disminución de tarifas fue del 43% para automotores y 38% para motocicletas, lo que representó una reducción del 40,5% en los ingresos de la cooperativa.

En esta línea, la Sala analizará si era posible determinar las condiciones iniciales del contrato y si se probó la afectación grave y anormal de la ecuación contractual, con el fin de verificar la ocurrencia del desequilibrio económico.

En la Resolución 145 del 29 de mayo de 2001, mediante la cual se adjudicó el contrato a Coopmunicipios, la entidad territorial señaló que la propuesta de esta cooperativa consistía en una remuneración anual estimada de \$210'233.345 que equivalía al 49%

⁷³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 17 de octubre de 2023. Radicado No. 41001-23-31-000-2005-01568-01 (52.501), C.P.: María Adriana Marín.



del recaudo de tránsito del municipio en el año 2000⁷⁴ y se aclaró que, en todo caso, Coopmunicipios aceptaba que sus ingresos dependieran de la demanda efectiva de servicios. Este valor se tomó como referencia en el parágrafo 2° de la cláusula cuarta del contrato, en la cual se señaló:

Para efectos fiscales y administrativos se cuantifica el convenio en la suma de \$210'233.345 que corresponde a multiplicar el monto de los ingresos recaudados por el municipio de Jamundí durante el año 2000, en materia de circulación y tránsito, impuestos de vehículos, multas y sanciones de tránsito y servicios de tránsito, equivalentes a la suma de \$429'047.644 por el 49% determinado como porcentaje de participación de los ingresos para la ADMINISTRADORA PÚBLICA COOPERATIVA COOPMUNICIPIOS, precisándose que por la naturaleza del convenio EL MUNICIPIO no hará erogación alguna y consecuentemente no se requiere certificación de disponibilidad ni registro presupuestal ya que LA COOPERATIVA se aviene a que sus ingresos dependan de la demanda efectiva de servicios que hagan los usuarios⁷⁵.

El Acuerdo 015 del 30 de mayo de 2001 fue expedido un día después de la adjudicación del contrato, y en el expediente no obra prueba alguna que permita concluir que dicha cooperativa presentó su propuesta con conocimiento previo de las tarifas que el concejo municipal adoptaría.

Con todo, el contrato fue suscrito el 1 de junio de 2001, un día después de que se expidiera el Acuerdo 015, por lo que para ese momento las partes tenían certeza de las tarifas vigentes para el desarrollo de la operación. En ese sentido, si bien el valor del contrato no estaba plenamente determinado desde el inicio de la relación negocial, era determinable *a posteriori* con base en los servicios efectivamente prestados y las tarifas consignadas en el acuerdo.

La sola determinación del valor del contrato y la disminución de ingresos no basta para acreditar la ocurrencia de un desequilibrio económico. Para ello, se torna imprescindible probar la existencia de una afectación anormal y extraordinaria de la equivalencia prestacional asumida al momento de contratar.

Al examinar el acervo probatorio que obra en el plenario, se observan los Acuerdos 015 del 30 de mayo de 2001 y 006 del 23 de febrero 2007 que fijaron las tarifas de los trámites de tránsito en el municipio de Jamundí y el cuadro comparativo de tarifas que sirvió de fundamento a la exposición de motivos del Acuerdo 006 de 2007⁷⁶:

⁷⁴ Fl. 2, c1.

⁷⁵ Fl. 20, c1.

⁷⁶ Se presentan únicamente los trámites relacionados por el demandante y el valor que recibía el municipio por cada uno de ellos, sin considerar las sumas plasmadas en las columnas “Ministerio de



Trámite	Acuerdo 015 de 2001 ⁷⁷	Tarifas vigentes en el 2006 ⁷⁸	Acuerdo 006 de 2007 ⁷⁹
Automóviles			
Cambio de color.	\$38.000	\$83.381	\$40.000
Cambio de empresa automotor.	\$66.500	No se encuentra en el comparativo ⁸⁰	No se encuentra en el listado de trámites ⁸¹
Cambio de motor.	\$38.000	\$83.381	\$40.000
Cambio de servicio.	\$85.500	\$152.810	\$40.000
Cambio licencia de tránsito.	\$19.000	No se encuentra en el comparativo ⁸²	No se encuentra en el listado de trámites ⁸³
Cancelación licencia de tránsito.	\$33.250	\$61.041	\$55.000
Certificado de tradición automotor.	\$9.500	\$28.796	\$22.000
Duplicado de placas.	\$14.250	\$128.105	\$55.000
Duplicado de licencia de tránsito.	\$19.000	\$55.584	\$52.500
Extemporaneidad (multa).	\$190.000	\$434.000	\$434.000
Ingreso servicio público 1° vez (reposición).	\$256.500	No se tiene certeza ⁸⁴	\$79.000
Inscripción liquidación sociedad conyugal.	\$23.750	No se tiene certeza ⁸⁵	\$14.500
Matrícula y pignoración.	\$76.000	\$149.904	No se encuentra en el listado de trámites ⁸⁶
Matrícula inicial.	\$52.250	\$109.328	\$60.000
Permiso blindaje.	\$47.500	No se tiene certeza ⁸⁷	\$29.000
Pignoración.	\$28.500	\$69.450	\$45.000

Transporte”, *“Latas placa”* y *“otros”* de los acuerdos municipales. También se aclara que el actor incluyó los trámites *“registro de levantamiento de prenda”* e *“impuesto señalización y demarcación vial”* de automóviles, pero estos no estaban contemplados en el Acuerdo 015 de 2001.

⁷⁷ Fls. 355 – 358, c1.

⁷⁸ Información extraída de los cuadros comparativos de tarifas en los cuales se soportó la exposición de motivos del Acuerdo 006 de 2007 (fls. 95 – 101, c1).

⁷⁹ Fls. 360 – 363, c1.

⁸⁰ El actor señaló que el valor previo al Acuerdo 006 de 2007 era de \$152.819. Sin embargo, el trámite que refiere ese precio en el comparativo corresponde a *“cambio de servicio”*, que se relaciona dos filas más abajo. En consecuencia, no es posible determinar con certeza la suma fijada para la gestión denominada *“cambio de empresa automotor”*.

⁸¹ El demandante sostuvo que el valor quedó fijado en \$40.000. No obstante, los trámites que refieren ese precio en el Acuerdo 006 de 2007 son: cambio de color, cambio de motor y cambio de servicio. En consecuencia, no es posible determinar con certeza la suma fijada para la gestión denominada *“cambio de empresa automotor”*.

⁸² El actor manifestó que el valor previo al Acuerdo 006 de 2007 era \$55.584. Empero, el trámite que refiere ese precio en el comparativo corresponde a *“duplicado de licencia de tránsito”*, que se relaciona cuatro filas más abajo. En consecuencia, no es posible determinar con certeza la suma fijada para la gestión denominada *“cambio licencia de tránsito”*.

⁸³ El demandante señaló que el valor quedó fijado en \$40.000. Sin embargo, el trámite que refiere ese precio en el Acuerdo 006 de 2007 corresponde al de *“duplicado de licencia de tránsito”*. En consecuencia, no es posible determinar con certeza el precio fijado para el trámite denominado *“cambio licencia de tránsito”*.

⁸⁴ Este valor se encuentra relacionado en un cuadro denominado *“nuevos trámites sugeridos que no se cobran en la actualidad”* (énfasis de la Sala), (fl. 105, c1).

⁸⁵ Este valor se encuentra relacionado en un cuadro denominado *“nuevos trámites sugeridos que no se cobran en la actualidad”* (énfasis de la Sala), (fl. 105, c1).

⁸⁶ El demandante manifestó que el valor quedó fijado en \$0.

⁸⁷ Este valor se encuentra relacionado en un cuadro denominado *“nuevos trámites sugeridos que no se cobran en la actualidad”* (énfasis de la Sala), (fl. 105, c1).



Registro de cuenta (O.M.).	\$19.000	No se encuentra en el comparativo ⁸⁸	No se encuentra en el listado de trámites ⁸⁹
Regrabación de chasis.	\$38.000	\$83.350	\$55.000
Tarjeta de operación renovación-modificación.	\$52.250	\$83.328	\$30.000
Traslado de cuenta.	\$38.000	\$82.655	\$80.000
Traspaso (otros M).	\$19.000	\$83.380	\$45.000
Traspaso (propietario).	\$38.000	\$83.380	\$45.000
Traspaso compañía.	\$38.000	No se tiene certeza ⁹⁰	\$49.500
Traspaso por sucesión.	\$47.500	\$83.380	\$45.000
Licencia de conducción.	\$5.700	\$74.000	\$13.300
Habilitación empresas pasajeros y carga.	\$646.000	No se tiene certeza ⁹¹	\$868.000
Cambio de razón social.	\$76.000	No se tiene certeza ⁹²	\$57.900
Impuesto vehículos Radio Nal o Especial.	\$9.500	\$30.840	\$31.000
Motocicletas			
Cambio de color.	\$28.500	\$69.482	\$30.000
Cambio de motor.	\$28.500	\$69.482	\$47.500
Cancelación licencia de tránsito.	\$23.750	\$46.032	\$40.000
Certificado de tradición.	\$10.450	\$28.796	\$23.000
Despignoración.	\$23.750	\$62.532	\$40.600
Duplicado de placa.	\$10.450	\$68.253	\$52.500
Duplicado de licencia de tránsito.	\$15.200	\$50.014	\$52.500
Matrícula y pignoración.	\$47.500	\$144.145	No se encuentra en el listado de trámites ⁹³
Matrícula inicial.	\$33.250	\$86.973	\$79.000
Registro de cuenta.	\$33.250	\$74.012	\$52.500 ⁹⁴
Regrabación de chasis.	\$28.500	\$69.461	\$57.500
Regrabación de motor.	\$28.500	\$69.461	\$57.500
Traslado de cuenta.	\$19.000	\$39.052	\$61.000
Traspaso (propietario).	\$28.500	\$69.450	\$57.500

También se evidencia el siguiente cuadro denominado “costos 2007”⁹⁵:

Trámite	Carro	Moto
Cambio color.	\$100.881	\$86.982

⁸⁸ El actor aseguró que el valor previo al Acuerdo 006 de 2007 era \$65.000. Al margen de ello, el trámite que refiere tal valor en el comparativo corresponde a “registro inicial compañía” que se encuentra relacionado en un cuadro denominado “nuevos trámites sugeridos **que no se cobran en la actualidad**” (negrilla fuera del texto original), (fl. 105, c1). De esa manera, no es posible determinar con certeza el precio fijado para el trámite denominado “registro de cuenta (O.M.)”.

⁸⁹ El demandante manifestó que el valor quedó fijado en \$65.000. Sin embargo, el trámite que refiere tal valor en el Acuerdo 006 de 2007 es “registro inicial compañía”. Por tanto, no es posible determinar con certeza el precio fijado para el trámite denominado “registro de cuenta (O.M.)”.

⁹⁰ Este valor se encuentra relacionado en un cuadro denominado “nuevos trámites sugeridos **que no se cobran en la actualidad**” (negrilla fuera del texto original), (fl. 105, c1).

⁹¹ Este valor se encuentra relacionado en un cuadro denominado “nuevos trámites sugeridos **que no se cobran en la actualidad**” (énfasis de la Sala), (fl. 105, c1).

⁹² Este valor se encuentra relacionado en un cuadro denominado “nuevos trámites sugeridos **que no se cobran en la actualidad**” (énfasis de la Sala), (fl. 105, c1).

⁹³ El demandante manifestó que el valor quedó fijado en \$0.

⁹⁴ Se nombra como “radicado de cuenta”.

⁹⁵ Fl. 102, c1.



Cambio empresa.	\$142.587	\$0
Cambio motor.	\$100.881	\$86.982
Cambio servicio.	\$170.310	\$0
Cancelación matrícula.	\$77.441	\$63.532
Duplicado placas.	\$129.105	\$85.753
Duplicado licencia tránsito.	\$73.874	\$67.514
Licencia de tránsito.	\$16.500	\$16.500
Matrícula y pignoración.	\$201.404	\$161.645
Matrícula.	\$160.828	\$104.473
Pignoración-Despignoración.	\$86.950	\$80.032
Radicado de cuenta.	\$174.695	\$91.512
Grabación chasis-motor-serie.	\$100.850	\$86.961
Re matrícula.	\$0	\$0
Revisión técnico-mecánica.	\$50.685	\$0
Tarjeta de operación.	\$84.328	\$0
Traslado de cuenta.	\$83.655	\$56.552
Traspaso.	\$100.880	\$86.950
Certificado de tradición.	\$28.796	\$28.796
Impuesto por tonelada.	\$20.753	\$0
Impuesto por fracción.	\$2.570	\$0
Impuesto por 30 pasajeros.	\$74.582	\$0

Como consecuencia de la reducción en las tarifas, Coopmunicipios solicitó a la entidad territorial el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, mediante oficio con fecha del 13 de febrero de 2008⁹⁶, en el cual señaló que sus ingresos disminuyeron en un promedio de 40.5%, producto de la expedición del Acuerdo 006 de 2007, mientras que el número de trámites se incrementó en un 40%, *“situación que nos generó contratar más personal, más gastos operativos y un decrecimiento en los ingresos de la cooperativa”*. Para soportar su petición, presentó un balance de la operación en el 2006, 2007 y en enero de 2008, que incluyó: (i) ingresos por año, (ii) número de trámites, (iii) comparativo de las tarifas vigentes antes y después de la expedición del acuerdo y (iv) una estimación de los ingresos dejados de percibir, a los cuales denominó *“desequilibrio económico”*.

Luego, en oficio del 3 de junio de 2008⁹⁷, relacionó algunos trámites que se encontraba realizando *“a pérdidas”*:

MATRÍCULA INICIAL DE VEHÍCULO:

Por cada trámite Coopmunicipios recibe la suma de \$24.000,00.
Para este trámite Coopmunicipios debe invertir la suma de \$24.878,00.
\$23.664,00 Compra de las 2 placas.
\$414,00 Licencia de tránsito.
\$500,00 Derechos de uso de software.
\$300,00 Carpeta para archivo, tinta y papelería.

CAMBIO DE SERVICIO PARA VEHÍCULO:

Por cada trámite Coopmunicipios recibe la suma de \$16.000,00.
Para este trámite Coopmunicipios debe invertir la suma de \$24.878,00.
\$23.664,00 Compra de las 2 placas.

⁹⁶ Fls. 136 – 144, c1. Esta solicitud fue reiterada el 10 de septiembre de 2008 (fls. 155 – 158, c1).

⁹⁷ Fls. 148 – 150, c1.



\$414,00 Licencia de tránsito.
 \$500,00 Derechos de uso de software.
 \$300,00 Carpeta para archivo, tinta y papelería.

DUPLICADO PLACA PARA VEHÍCULO:

Por cada trámite Coopmunicipios recibe la suma de \$22.000,00.
 Para este trámite Coopmunicipios debe invertir la suma de \$24.878,00.
 \$23.664,00 Compra de las 2 placas
 \$414,00 Licencia de tránsito.
 \$500,00 Derechos de uso de software.
 \$300,00 Carpeta para archivo, tinta y papelería.

RADICADO DE CUENTA PARA VEHÍCULO:

Por cada trámite Coopmunicipios recibe la suma de \$14.000,00.
 Para este trámite Coopmunicipios debe invertir la suma de \$24.878,00.
 \$23.664,00 Compra de las 2 placas.
 \$414,00 Licencia de tránsito.
 \$500,00 Derechos de uso de software.
 \$300,00 Carpeta para archivo, tinta y papelería.

A los anteriores valores que genera cada trámite, **se le debe sumar a prorrata otros gastos como son: personal que labora en la secretaría, servicios de agua, luz, teléfono, administración, imprevistos y utilidades** (negrilla fuera del texto original).

Soportó los valores mediante (i) factura de venta de placas para motocicleta, para vehículo público y para vehículo particular⁹⁸ y (ii) factura de venta de licencias de conducción⁹⁹.

Por su parte, el dictamen pericial que obra en el plenario¹⁰⁰ da cuenta de los ingresos percibidos por Coopmunicipios en los períodos comprendidos entre enero de 2002 y noviembre de 2006 y de marzo de 2007 a septiembre de 2008. En el siguiente cuadro se relacionan los resultados totalizados por período reportado:

Período	Ingresos
Enero – diciembre de 2002.	\$535'773.131.
Enero – diciembre de 2003.	\$599'456.317.
Enero – diciembre de 2004.	\$362'716.966.
Enero – diciembre de 2005.	\$474'075.027.
Enero – noviembre de 2006.	\$378'060.054.
Marzo – diciembre de 2007.	\$181'532.774.
Enero – septiembre de 2008.	\$112'269.593.

El material probatorio expuesto no permite establecer el contenido de la ecuación contractual o de la relación entre los ingresos percibidos por Coopmunicipios y los costos directos e indirectos del contrato, por las siguientes razones:

⁹⁸ Valores unitarios antes de IVA: Motocicleta: \$7.300 y vehículo público y particular: \$10.200 (fl.151, c1).

⁹⁹ Valor unitario antes de IVA: \$357 (fl. 152, c1).

¹⁰⁰ Fls. 16 – 115, c2.



A pesar de que el valor del contrato es determinable, que se acreditó la reducción de las tarifas y que se encuentra establecido el monto de los ingresos de Coopmunicipios durante algunos períodos del contrato, no existen elementos de prueba que brinden certeza acerca de los costos en los que incurrió la cooperativa para la operación de los trámites a su cargo y, por lo tanto, no se encuentra probado que la alegada disminución de ingresos haya representado una afectación grave a la ecuación económica del contrato, pues sólo constata la diferencia de valores.

En primer lugar, no se observa en el plenario la propuesta presentada por Coopmunicipios a la entidad territorial o algún documento en el que se establecieran los costos directos e indirectos de la operación, o una estimación del valor esperado para solventar los gastos de administración, la utilidad proyectada o los imprevistos.

Si bien en el cuadro denominado “costos 2007”¹⁰¹ y en el oficio del 3 de junio de 2008¹⁰² se exponen los valores de algunos trámites, esta información no resulta suficiente para establecer la ecuación económica del negocio. Las sumas plasmadas en el documento del 3 de junio corresponden a los costos directos de cuatro trámites que se desarrollaban en el marco del acuerdo (matrícula inicial, cambio de servicio, duplicado de placa y radicado de cuenta para vehículo); sin embargo, el objeto del contrato y su alcance contemplaban otros procesos, como el registro de infractores, conductores, tarjetas de operación, entre otros¹⁰³. Asimismo, el Acuerdo 006 de 2007 dispuso la reducción de tarifas para 16 trámites para motocicletas y 31 para vehículos, dentro de los cuales se encontraban el cambio de motor, registro y levantamiento de prendas, traspaso de propietarios, cancelación de matrícula, certificado de movilización, por mencionar algunos.

El demandante no precisó la totalidad de trámites que se encontraban a su cargo y los costos directos e indirectos asociados a cada uno de ellos durante el período en el que alega haber sufrido un desequilibrio económico. Al respecto, en el oficio analizado, únicamente manifestó: “a los anteriores valores que genera cada trámite, se le debe sumar a prorrata otros gastos como son: personal que labora en la secretaría, servicios de agua, luz, teléfono, administración, imprevistos y utilidades”,

¹⁰¹ Fl. 102, c1.

¹⁰² Fls. 148 – 150, c1.

¹⁰³ Fl. 66, c1. Información extraída del otrosí No. 3 del 1 de diciembre de 2006, última modificación contractual suscrita por las partes.



sin especificar ni respaldar dichos montos mediante facturas u otros documentos contables que acreditaran las erogaciones por estos conceptos.

Por su parte, en el cuadro “costos 2007” tampoco se discriminó el valor de los costos directos e indirectos, a los que alude el actor como desequilibrantes de la ecuación, y las sumas que fueron plasmadas carecen de soportes contables, además de no coincidir con las relacionadas en el oficio del 3 de junio:

Trámite	Cuadro “costos 2007”	Oficio del 3 de junio de 2008
Matrícula inicial de vehículo.	\$160.828.	\$24.878.
Cambio de servicio.	\$170.310.	\$24.878.
Duplicado placa para vehículo.	\$129.105.	\$24.878.
Radicado de cuenta para vehículo.	\$174.695.	\$24.878.

Como se ha señalado, la argumentación del demandante y su ejercicio probatorio no se orientaron a demostrar las erogaciones asociadas a la ejecución del contrato ni su estructuración financiera. De modo que no es posible establecer con certeza la relación entre los costos y los ingresos durante la relación negocial, ni determinar si dicha relación se vio significativamente impactada por la reducción de las tarifas de trámites de registro, los cuales, cabe aclarar, solo correspondían a una parte de las obligaciones contractuales¹⁰⁴.

En cuanto al dictamen pericial, allí se revela el monto de los ingresos percibidos por Coopmunicipios desde enero de 2002 hasta noviembre de 2006 y de marzo de 2007 a septiembre de 2008, mes en el cual se terminó el contrato por mutuo acuerdo entre las partes. Aunque se advierte una reducción de ingresos año a año, que se acentúa en el paso del 2006 al 2007, también se encuentra que tal disminución de ingresos coincide con dos momentos: (i) la expedición del Acuerdo 006 del 23 de febrero de 2007 y (ii) la suscripción del otrosí No. 3 del 1 de diciembre de 2006, por medio del cual las partes acordaron ajustar la participación de Coopmunicipios en el recaudo, pasando de un 70,5% a un 40%¹⁰⁵.

Sobre la relación entre la disminución de ingresos y el porcentaje de participación de Coopmunicipios en el recaudo, el actor manifestó:

En el numeral sexto de los hechos quedó demostrado que los ingresos de Coopmunicipios en 59 meses por la operación de la Secretaría de Tránsito

¹⁰⁴ El contrato comprendía, además de las operaciones relacionadas con el registro automotor y de conductores, actividades de explotación de espacio público de parqueo, grúas, patios, entre otras.

¹⁰⁵ El dictamen pericial no da cuenta de tal alteración del porcentaje de participación.



(desde enero de 2002 hasta noviembre de 2006) fue de \$2.350'081.131,00 para un promedio mensual de \$39'831.883,57.

A este promedio mensual debemos deducir la suma de \$12'148.724,48 equivalente al 30.5% del nuevo porcentaje de participación de ingresos de Coopmunicipios según otrosí No. 3, para un promedio histórico de ingresos de \$27'683.159,00.

El promedio histórico mensual (...) es el que debía seguir recibiendo Coopmunicipios más los incrementos anuales, pero por la entrada en vigencia del Acuerdo 006 de 2007, los ingresos de mi representada en los siguientes 19 meses de gestión (desde marzo de 2007 hasta septiembre de 2008), solo fueron de \$15'463.229,84 mes promedio, dejando de percibir mínimo \$12'219.929,25 por cada mes de operación (...)

Este valor (...) multiplicado por los 19 meses de vigencia de las tarifas establecidas en el Acuerdo 006 de 2007, equivalen a la suma de (...) \$232'178.655,75.

La explicación proporcionada por el actor no puede ser considerada para definir el vínculo entre la reducción de ingresos y el porcentaje de participación de Coopmunicipios después del otrosí No. 3, pues el 30,5% de diferencia entre fracciones -del 70,5% al 40%- se aplicó sobre la suma percibida por la cooperativa y no sobre el recaudo total del municipio, al cual no se hace referencia.

Con todo, aun si en el plenario obrara un análisis preciso sobre el impacto de cada una de las situaciones antedichas -la disminución de la participación y la reducción de tarifas- en los ingresos de la cooperativa, esto no sería suficiente para demostrar la ocurrencia de un desequilibrio económico, pues el solo hecho de que Coopmunicipios recibiera menos recursos por su participación en la ejecución del contrato no acredita la alteración grave de la ecuación económica del contrato. Como se dijo, en el expediente no se evidencian elementos que permitan establecer los gastos de la cooperativa en el desarrollo del contrato, ni la forma en que el balance entre sus costos e ingresos fue severamente impactado, por lo que la Sala confirmará la decisión de negar la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico.

Finalmente, el recurrente afirmó que la expedición del Acuerdo 006 de 2007 por parte del concejo municipal tuvo como finalidad perjudicar financieramente a Coopmunicipios sin un estudio previo. No obstante, al no haberse formulado ninguna pretensión encaminada a solicitar la nulidad de dicho acto, la Sala se abstendrá de analizar este argumento.



6.3. Sobre el lucro cesante por la terminación anticipada del contrato:

El tribunal señaló que no había lugar a reconocer la suma de \$274'063.274,76 que reclama el actor por concepto de lucro cesante derivado de las utilidades dejadas de percibir por la terminación anticipada del contrato, comoquiera que dicha terminación se dio por mutuo acuerdo de las partes, lo que supone que Coopmunicipios renunció a seguir prestando sus servicios por el término de ejecución restante.

En el recurso de apelación, el actor argumentó que, si bien el contrato se terminó por mutuo acuerdo, dicha decisión obedeció a causas imputables al municipio, debido a la *“asfixia económica”* que le impuso a la cooperativa durante los 19 meses que duró la operación luego de la expedición del acuerdo.

Cabe advertir que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, los contratos estatales pueden terminarse debido a diversas causas: (i) por mutuo consentimiento, denominada también resciliación o mutuo disenso (art. 1602 C.C.); (ii) por causas atribuibles a los contratantes: incumplimiento grave de la administración que imposibilite su ejecución (art. 1609 C.C.) o del contratista que implique su caducidad (art. 18 de la Ley 80 de 1993); (iii) por causas legales o contractuales: muerte del contratista, resolución, extinción del plazo, nulidad del contrato (art. 44 Ley 80 de 1993), o terminación unilateral (art. 17 Ley 80 de 1993 o por los vicios recogidos en el art. 45 ibidem).

La jurisprudencia de la Corporación, al examinar la posibilidad de terminación anticipada del contrato estatal mediante mutuo disenso, conforme a los artículos 1602 y 1625 del Código Civil, la estimó procedente en el entendido de que *“las mismas voluntades que se concertaron para dar nacimiento al contrato, se ponen de acuerdo para darle fin, sin esperar el cumplimiento del objeto del contrato, o sin aguardar la expiración del término fijado como de duración de aquél”*¹⁰⁶.

Ahora bien, el demandante pretende que se condene al municipio a reconocer el lucro cesante causado por la terminación anticipada del contrato, pero no señala una causa jurídica distinta para esta condena, pues no la relaciona con una desatención del municipio en el cumplimiento de sus deberes contractuales. El fundamento de lo

¹⁰⁶ Escola, Héctor Jorge, Tratado Integral de los Contratos Administrativos, Buenos Aires, ediciones Depalma, 1977, Volumen I, pág. 476, citado en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 26 de julio de 2012. Radicación No. 13001-23-31-000-1998-00343-01 (23.605), C.P.: Danilo Rojas Betancourth (E).



pretendido no descansa en un incumplimiento, en un desequilibrio económico o en una terminación anticipada y unilateral del otro extremo negocial que impidiera a la demandante la ejecución esperada de su débito contractual, pues lo que se reclama -los ingresos dejados de percibir- es una circunstancia cuya ocurrencia se esperaba con posterioridad a la terminación del acuerdo.

En consecuencia, la causa del daño alegado por el demandante, esto es, la no ejecución del contrato por el término comprendido entre su finalización y el plazo inicialmente pactado, es la suscripción del acta de terminación del negocio. Como este finalizó por el mutuo acuerdo de las partes, se hace énfasis en que el actor participó en la causa que generó el daño que se alega.

En este contexto, adquiere relevancia el principio de la buena fe objetiva (artículo 1603 del Código Civil) y, específicamente, la doctrina de los actos propios o *“venire contra factum proprium non valet, en cuya virtud se afirma que la conducta anterior de una parte - y la objetiva confianza que tal obrar inspiró en la contraparte- le vincula para sus actos posteriores, de modo tal que le está proscrito violar la legítima expectativa generada”*¹⁰⁷, atendiendo del mismo modo a su deber de coherencia.

Las partes concurrieron a la suscripción del acta de terminación por mutuo acuerdo, en virtud de una solicitud elevada por el contratista, aduciendo las dificultades económicas que se estaban presentando por la expedición del Acuerdo 006 de 2007. La cooperativa le manifestó a la entidad que se hacía necesario dar por finalizado el contrato, con el fin de evitar la causación de un desequilibrio económico mayor al que, en su sentir, se había generado hasta esa fecha, por lo que en ese momento las partes privaron de eficacia jurídica al negocio, con efectos hacia el futuro.

Así se observa en el oficio con fecha del 13 de febrero de 2008, recibido en la entidad el 18 de febrero siguiente¹⁰⁸, mediante el cual Coopmunicipios solicitó el restablecimiento de la ecuación contractual y la terminación y liquidación del contrato por mutuo acuerdo. Señaló que el desequilibrio económico para esa fecha ascendía a la suma de \$188'835.948 y que, de continuarse con su ejecución durante los

¹⁰⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de diciembre de 2016. Radicación No. 25000-23-26-000-2010-00461-01 (45.215), C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁰⁸ Fls. 136 – 144, c1.



“cuarenta meses faltantes para finiquitar el convenio”¹⁰⁹, podía llegar a superar los \$700'000.000. El municipio dio respuesta mediante oficio de 26 de marzo de 2008¹¹⁰, no accedió a los reconocimientos económicos solicitados, pero manifestó que aceptaba la terminación del convenio y que para el efecto se iniciarían las gestiones pertinentes.

El 10 de septiembre de 2008¹¹¹, Coopmunicipios reiteró la solicitud de finalizar el negocio, debido a las dificultades económicas para continuar con su ejecución. En atención a ello, las partes suscribieron el acta de terminación del 30 de septiembre de 2008¹¹², en la que se indicó que la cooperativa entregaría al municipio los archivos, equipos y demás implementos relacionados con la ejecución del contrato y, en consecuencia, el municipio asumía la operación de los trámites de la Secretaría de Tránsito a partir de ese momento.

A través de oficio del 4 de noviembre de 2008¹¹³, Coopmunicipios le envió a la entidad una propuesta de acta de liquidación, en la que solicitó incluir el pago pendiente por la operación de noviembre y diciembre de 2003, así como el desequilibrio contractual alegado para el período comprendido entre abril de 2007 y septiembre de 2008, sin hacer ninguna referencia al lucro cesante que se reclama en el *sub-lite*.

Como se observa, las partes acudieron al acuerdo de terminación del contrato por una solicitud expresa del actor, que tenía como finalidad evitar pérdidas económicas futuras derivadas de su ejecución por el tiempo restante. Además, si bien en la sentencia de unificación del 27 de julio de 2023¹¹⁴, esta Corporación definió que no es necesario que las partes plasmen salvedades en los pactos que se celebren durante la ejecución del contrato -lo cual incluye el acuerdo para su terminación- con el fin de elevar reclamaciones en sede contenciosa, el juez tiene el deber de *“desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato”* (énfasis de la Sala).

¹⁰⁹ Fl. 143, c1.

¹¹⁰ Fls. 145 – 147, c1.

¹¹¹ Fls. 155 – 158, c1.

¹¹² Fls. 176 – 178, c1.

¹¹³ Fls. 193 – 201, c1.

¹¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 27 de julio de 2023. Radicación No. 05001-23-31-000-1999-02151-01 (39.121), C.P.: Guillermo Sánchez Luque.



En atención a esto, se muestra contrario a la buena fe el hecho de que el actor le solicitara a la entidad la terminación del contrato por mutuo acuerdo, con la finalidad de evitar pérdidas económicas futuras, ocultándole que pretendía posteriormente reclamar el lucro cesante dejado de percibir como consecuencia, precisamente, de dicho acuerdo.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera relevante precisar que la suscripción del acta de terminación por mutuo acuerdo no supone, como lo señaló el *a quo*, que Coopmunicipios renunció a seguir prestando sus servicios, pues el análisis que se plantea no parte de un ejercicio de suposición, sino de establecer la voluntad de las partes con fundamento en las pruebas del proceso.

Finalmente, se reitera que la causa del daño alegado por el demandante no se atribuye a una actuación antijurídica del contratante, a una decisión unilateral o a la desatención de sus obligaciones. Cuando el actor se refiere a “*causas imputables al municipio*”, hace alusión a la expedición del Acuerdo 006 de 2007, el cual se dio en ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 313 a la entidad territorial, lo que no constituye por sí mismo una actuación irregular, sobre todo si se considera que la legalidad de ese acto no fue cuestionada por el demandante a través de una pretensión de nulidad.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, la Sala confirmará la decisión de negar la pretensión de reconocer el lucro cesante derivado de la no ejecución completa del contrato.

6.4. Capital pagado al Ministerio de Transporte:

En cuanto al valor correspondiente a \$23'670.000, con motivo del capital pagado por Coopmunicipios al Ministerio de Transporte, el *a quo* estimó que tal prestación fue ejecutada por fuera del convenio, sin que mediara un pacto, orden u autorización de la entidad demandada, por lo que no fue incluida en el balance final de cuentas.

El recurrente señaló que dicho pago se efectuó en el marco del contrato, porque para la operación de la Secretaría de Tránsito se generó una relación triangular permanente entre el municipio, el apelante y el ministerio, puesto que este último se encargaba de otorgar los rangos para las licencias de conducción y las especies venales para el desarrollo de las actividades convenidas. Por lo tanto, en vista de que



el municipio no pagaba sus obligaciones, Coopmunicipios hizo los pagos necesarios para evitar la paralización de la operación y el consecuente incumplimiento contractual.

En ese sentido, la Sala deberá determinar si los pagos realizados por el demandante al Ministerio de Transporte constituían una obligación derivada del contrato que deba ser reconocida en la liquidación judicial.

En primer lugar, vale la pena aclarar que el contrato interadministrativo y los acuerdos modificatorios allegados por las partes, no dan cuenta de la existencia de obligaciones a cargo de Coopmunicipios dirigidas a pagar las acreencias que adquiriera la entidad territorial con el Ministerio de Transporte en virtud de la expedición de licencias de conducción. Tampoco se evidencia disposición alguna que dé cuenta de la “*relación triangular permanente*” alegada por el demandante.

Ahora bien, de acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, el municipio de Jamundí y el Ministerio de Transporte suscribieron un acuerdo de pago el 31 de agosto de 2004¹¹⁵. Allí se plasmó que la entidad territorial debía pagar al ente nacional la suma de \$181'961.053, por concepto de 3.920 licencias de conducción expedidas entre octubre de 2002 y septiembre de 2003. De este valor, la parte correspondiente a intereses -\$25'161.053- debía ser pagada en 4 cuotas de \$6'290.263 cada una y el capital adeudado, equivalente a \$156'800.000, se pagaría en 36 cuotas de \$4'758.876. El 9 de abril de 2005¹¹⁶, el ministerio requirió al municipio porque se encontraba incumpliendo con los abonos a intereses desde septiembre de 2004 y a capital desde diciembre del mismo año.

El 17 de julio de 2006¹¹⁷, Coopmunicipios envió a la entidad la comunicación LIQ-316, en la que manifestó lo siguiente:

El día de hoy (...) la doctora Martha García funcionaria del Ministerio, nos informó que debido al incumplimiento de un acuerdo de pago que suscribió el municipio con el Ministerio de Transporte fue suspendida de forma indefinida la Resolución de asignación de rangos.

Ante esta situación, el señor tesorero Dr. Hernando Afanador, manifestó que Coopmunicipios debía pagar un porcentaje de la obligación que adquirió el municipio de Jamundí ante el Ministerio, pero revisados nuestros archivos y el acta de compromiso de fecha agosto 31 de 2004, no se encontró ningún

¹¹⁵ Fls. 28 – 29, c1.

¹¹⁶ Fls. 31 – 32, c1.

¹¹⁷ Fls. 52 – 53, c1.



compromiso de pago por parte de esta cooperativa. Como el acuerdo de pagos fue suscrito por el municipio, le solicito que tome las medidas pertinentes para evitar la paralización de la secretaría de tránsito por falta de rangos (énfasis de la Sala).

El 7 de septiembre de 2006, mediante oficio SH-0568¹¹⁸, el tesorero del municipio de Jamundí señaló que la suspensión de rangos por parte del Ministerio de Transporte obedeció a un incumplimiento en los pagos que estaban a cargo de la cooperativa:

*En cuanto a la suspensión de la asignación de los rangos por parte del Ministerio de Transporte, se hace necesario explicarle que dicha decisión se originó por el **incumplimiento de unos pagos que debió ejecutar la Cooperativa, aclarándole que gracias a la gestión que viene adelantando el municipio, se encuentra en vía de solución*** (énfasis de la Sala).

Luego, mediante oficio LIQ-2006-408 del 2 de octubre de 2006¹¹⁹, Coopmunicipios señaló que la entidad territorial, al parecer, celebró un acuerdo con el señor Mario Julio Herreño Velásquez con el fin de que la cooperativa asumiera el pago del 75% de la deuda que tenía el municipio con el Ministerio de Transporte. Sin embargo, la misma cooperativa refirió que el señor Herreño Velásquez no era el representante legal de Coopmunicipios y no se encontraba autorizado para comprometerla:

Adicional a lo anterior, el Ministerio de Transporte suspendió de forma indefinida la asignación de rangos a la Secretaría de Tránsito por el incumplimiento por parte del Municipio de un acuerdo de pagos que suscribió el alcalde – Dr. William Darío Sicacha y el Ministerio de Transporte.

*De esta grave situación se le avisó oportunamente al señor alcalde mediante oficio LIQ 2006-316 fechado julio 17/2006, quien dio respuesta mediante **oficio D.A. 854** [este documento no obra en el plenario] manifestando lo siguiente:*

“Al respecto me permito anexarle copia del convenio celebrado entre el suscrito en representación del municipio de Jamundí y el señor MARIO JULIO HERREÑO VELASQUEZ, en representación de COOPMUNICIPIOS, [este documento no obra en el plenario] en el cual esa cooperativa se compromete a asumir el 75% del valor mensual de las 36 cuotas convenidas para el pago del capital de \$156’800.000, por lo cual queda claro que sí existió un compromiso claro de parte de COOPMUNICIPIOS, para la cancelación de una parte de la deuda”.

*Doctor Velasco, debo manifestarle que MARIO JULIO HERREÑO VELÁSQUEZ, quien actuaba como un simple asistente de Coopmunicipios, **no estaba facultado para comprometer económicamente a esta cooperativa y menos para suscribir acuerdos convencionales del resorte exclusivo del representante legal**, por lo que concluyo, que posiblemente el señor alcalde fue engañado o asaltado en su buena fe por HERREÑO VELASQUEZ* (énfasis de la Sala).

¹¹⁸ Fls. 56 – 58, c1.

¹¹⁹ Fls. 59 – 61, c1.



Se precisa que el oficio D.A.854 y el supuesto convenio celebrado entre el municipio de Jamundí y el señor Mario Julio Herreño Velásquez no se encuentran en el expediente de este proceso. Asimismo, se verificó en el certificado de existencia y representación legal de Coopmunicipios¹²⁰ que el señor Mario Julio Herreño Velásquez no tenía la facultad de representar a la cooperativa.

De acuerdo con las pruebas relacionadas, el demandante no acreditó la existencia de un acuerdo entre las partes contratantes -municipio de Jamundí y Coopmunicipios- dirigido a que este realizara el pago de la deuda adquirida por la entidad territorial mediante acuerdo de pago del 31 de agosto de 2004. Por el contrario, la correspondencia cruzada entre las partes permite concluir que la cooperativa no había efectuado ningún acuerdo de pago con el municipio, a favor del Ministerio de Transporte, y que, en todo caso, el aparente acuerdo celebrado entre el señor Mario Julio Herreño Velásquez y la entidad territorial -hecho que no fue acreditado- no podía producir efecto alguno al no haber sido autorizado por la cooperativa y, por lo tanto, no constituía una obligación enmarcada en el acuerdo de voluntades.

En ese sentido, la Sala confirmará la decisión de primera instancia de negar la pretensión de reconocer, en la liquidación del contrato, los pagos realizados por Coopmunicipios al Ministerio de Transporte.

6.5. Intereses moratorios de la Ley 80 de 1993:

Finalmente, el actor manifestó estar de acuerdo con la actualización de los valores efectuada por el tribunal, a partir de enero de 2004, pero reclamó el reconocimiento de los intereses moratorios establecidos en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 sobre todas las sumas reconocidas en primera y segunda instancia.

El numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, referido desde las pretensiones, dispone:

Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

(...)

*8o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007>
Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras*

¹²⁰ Fls. 224 – 228, c1.



existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado (énfasis de la Sala).

Comoquiera que en segunda instancia no se reconocieron sumas adicionales, la actualización se realizará, en los términos del artículo 307 del CPC¹²¹, sobre la suma reconocida por el tribunal, es decir \$101'229.904, a partir de la fórmula [valor actualizado = valor histórico*(IPC inicial/IPC final)], tomando como índice inicial el que corresponde a la fecha en que se profirió la sentencia de primera instancia:

Valor histórico: \$101'229.904

Índice inicial (abril de 2018): 98,91.

Índice final (marzo de 2025): 148,68.

Valor actualizado: \$152'167.244.

Por su parte, con relación a los intereses moratorios, la Sala observa que en la cláusula cuarta del contrato se estableció que el municipio recaudaría, a través de convenios celebrados con entidades financieras, las sumas derivadas de los servicios, *“asegurándose en todo caso, que la proporción que corresponda a LA COOPERATIVA sea consignada en cuentas a favor de ésta a más tardar el segundo día hábil siguiente al del recaudo efectivo a partir de la fecha de la prestación de servicios objeto de este contrato a los usuarios”*¹²².

En el expediente no obra prueba de la fecha en la que se hizo el recaudo efectivo de los servicios de noviembre y diciembre de 2003. Lo que se observa es una cuenta de cobro radicada por Coopmunicipios en la entidad el 13 de octubre de 2005¹²³, por los siguientes valores:

¹²¹ Art. 307. Modificado por el artículo 1, numeral 137 del Decreto 2282 de 1989. “La condena al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios u otra cosa semejante, se hará en la sentencia por cantidad y valor determinados. Cuando el juez considere que no existe prueba suficiente para la condena en concreto, decretará de oficio, por una vez, las pruebas que estime necesarias para tal fin. De la misma manera deberá proceder el superior para hacer la condena en concreto omitida total o parcialmente por el inferior, o para extender la condena en concreto hasta la fecha de la sentencia de segunda instancia, aun cuando la parte beneficiada con ella no hubiese apelado.

¹²² Fl. 20, c1.

¹²³ Fl. 45, c1.



- Operación de noviembre de 2003: \$22'603.944.
- Operación de diciembre de 2003: \$27'703.836.
- Total: \$50'307.780.

En ese sentido, si bien se pactó un plazo de dos días hábiles a partir del recaudo efectivo de la prestación de los servicios, no se tiene certeza sobre el momento en el que esto ocurrió. Si bien el 13 de septiembre de 2005, la cooperativa le solicitó a la entidad efectuar los pagos de noviembre y diciembre del año 2003, solo discriminó los valores que debían ser pagados el 13 de octubre de 2005 con la radicación de la cuenta de cobro correspondiente.

Ahora bien, a pesar de que no es posible determinar la fecha en que se hizo el recaudo efectivo de los servicios prestados en noviembre y diciembre de 2003, en aras de determinar la expiración del plazo para cumplir con dicha obligación, es posible inferir que esto ocurrió con anterioridad al 13 de octubre de 2005, fecha en la cual se radicó la cuenta de cobro de Coopmunicipios con la discriminación de los valores exactos que debían ser pagados por la entidad contratante, por lo que se aplicarán los intereses moratorios (doble del interés legal civil) a partir de ese momento. Para este efecto, la Sala realizará la actualización del valor por cada año y, a partir de esta operación, se aplicarán los intereses moratorios:

Aplicación de intereses moratorios:

Inicio	Final	Días	Interés moratorio anual	Interés proporcional	Capital (actualizado)	Intereses moratorios período	Intereses acumulados
13/10/2005	31/12/2005	79	12%	2,6%	\$ 55'306.608	\$ 1'437.972	\$1'437.972
1/01/2006	31/12/2006	365	12%	12%	\$ 57'784.570	\$ 6'934.148	\$ 8'372.120
1/01/2007	31/12/2007	365	12%	12%	\$ 61'072.817	\$ 7'328.738	\$ 15'700.858
1/01/2008	31/12/2008	365	12%	12%	\$ 65'764.928	\$ 7'891.791	\$ 23'592.650
1/01/2009	31/12/2009	365	12%	12%	\$ 67'083.995	\$ 8'050.079	\$ 31'642.729
1/01/2010	31/12/2010	365	12%	12%	\$ 69'203.925	\$ 8'304.471	\$ 39'947.200
1/01/2011	31/12/2011	365	12%	12%	\$ 71'785.528	\$ 8'614.263	\$ 48'561.463
1/01/2012	31/12/2012	365	12%	12%	\$ 73'538.003	\$ 8'824.560	\$ 57'386.024
1/01/2013	31/12/2013	365	12%	12%	\$ 74'960.711	\$ 8'995.285	\$ 66'381.309
1/01/2014	31/12/2014	365	12%	12%	\$ 77'702.487	\$ 9'324.298	\$ 75'705.607
1/01/2015	31/12/2015	365	12%	12%	\$ 82'959.912	\$ 9'955.189	\$ 85'660.797
1/01/2016	31/12/2016	365	12%	12%	\$ 87'727.399	\$ 10'527.288	\$ 96'188.085
1/01/2017	31/12/2017	365	12%	12%	\$ 91'317.146	\$ 10'958.058	\$ 107'146.142
1/01/2018	31/12/2018	365	12%	12%	\$ 94'219.094	\$ 11'306.291	\$ 118'452.434
1/01/2019	31/12/2019	365	12%	12%	\$ 97'799.420	\$ 11'735.930	\$ 130'188.364
1/01/2020	31/12/2020	365	12%	12%	\$ 99'382.300	\$ 11'925.876	\$ 142'114.240



1/01/2021	31/12/2021	365	12%	12%	\$ 104'969.493	\$ 12'596.339	\$ 154'710.579
1/01/2022	31/12/2022	365	12%	12%	\$ 118'744.324	\$ 14'249.319	\$ 168'959.898
1/01/2023	31/12/2023	365	12%	12%	\$ 129'758.536	\$ 15'571.024	\$ 184'530.922
1/01/2024	31/12/2024	365	12%	12%	\$ 136'504.624	\$ 16'380.555	\$ 200'911.477
1/01/2025	2/05/2025	122	12%	4%	\$ 139'350.040	\$ 5'574.002	\$ 206'485.479

Condena por este concepto a favor de la parte actora	
Valor histórico actualizado	\$152'167.244
Intereses moratorios	\$206'485.479
Total	\$358'652.723

8. Costas:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 171 del CCA, no se condenará en costas teniendo en cuenta que el recurso de apelación fue resuelto favorablemente a quien lo interpuso.

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

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal **SEGUNDO** de la sentencia del 6 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual quedará así:

SEGUNDO: RECONÓCESE a favor de la Administradora Pública Cooperativa de Municipios Coopmunicipios, hoy en liquidación, la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL SETECIENTOS VEINTITRÉS PESOS (\$358'652.723).

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás, la sentencia del 6 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

TERCERO: SIN CONDENA en costas.



CUARTO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** al tribunal de origen para lo de su competencia.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado, y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Aclaración de voto

VF