

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN – Ley 1150 de 2007  
– Contratos de prestación de servicio de alumbrado público – Se rigen  
por el EGCAP – Contratos celebrados con anterioridad a la Ley 1150 de  
2007 – Se rige por el EGCAP – Aplicación de las estipulaciones en  
ejercicio de la autonomía de la voluntad**

Aunque la Ley 1150 de 2007 dispuso expresamente que el régimen jurídico aplicable para los contratos celebrados para la prestación del servicio de alumbrado público es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCP- (Ley 80 de 1993 y sus reformas), es importante aclarar que para los contratos celebrados antes de dicha norma, como en el presente caso, en el que el contrato objeto de controversia se firmó en el año 1998, opera la misma lógica y así lo ha definido la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En efecto, de tiempo atrás se ha concluido que el EGCP es aplicable a los contratos de concesión del servicio de alumbrado público con fundamento en que una de las partes contratantes es un ente territorial [...].

[...] En los anteriores términos, el régimen jurídico general aplicable en el sub judice es la Ley 80 de 1993 y sus reformas, sin perjuicio de la aplicación de las estipulaciones que en ejercicio de la autonomía de la voluntad las partes incluyeron en el contrato, el cual contiene una remisión específica a la Ley 143 de 1994, norma que no regula el contrato de concesión de alumbrado público.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintidós (22) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
**Demandante:** TENORIO GARCÍA Y CIA LTDA  
**Demandados:** MUNICIPIO DE OBANDO (VALLE DEL CAUCA)  
**Medio de control:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**Asunto:** DESEQUILIBRIO ECONÓMICO CONTRACTUAL

*Síntesis del caso: en el contrato de concesión para el mantenimiento de la infraestructura del servicio de alumbrado público del municipio de Obando (Valle del Cauca), la contratista reclama desequilibrio económico producto de la no implementación de las tarifas de la tasa del alumbrado público en los términos pactados, por ser la fuente de pago del contrato y resultar insuficiente para la ejecución del mismo.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 30 de abril de 2025 por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca denegó las súplicas de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 1 de marzo de 2019 (índice 1 SAMAI tribunal), la sociedad Tenorio García y Compañía Ltda interpuso demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales en contra del municipio de Obando (Valle del Cauca), con las siguientes pretensiones:

*“1. Se ORDENE el restablecimiento del equilibrio financiero del Contrato de Concesión del Servicio de Alumbrado Público de fecha 26 de marzo de 1998 suscrito entre TENORIO GARCÍA Y CIA LTDA y el MUNICIPIO DE OBANDO (V).*

*2. Como consecuencia de lo anterior se ORDENE el pago a favor del CONCESIONARIO TENORIO GARCÍA Y CIA LTDA de la suma de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS CONCIENTA Y CINCO PESOS*



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
 Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

(1.751.496.555) M/C la cual surge de la siguiente liquidación:

Año	Valor del contrato (debidamente pagado)	Transferencia	Déficit de transferencia	Déficit acumulado	Intereses	Total acumulado
2001	\$ 57.237.635	\$ 14.520.037	\$ 42.717.598	\$ 42.717.598	\$ 1.900.422	\$ 44.618.020
2002	\$ 81.660.921	\$ 42.102.602	\$ 39.558.319	\$ 82.275.917	\$ 7.589.449	\$ 91.765.788
2003	\$ 89.588.646	\$ 53.607.000	\$ 35.981.646	\$ 118.257.563	\$ 11.675.203	\$ 139.422.637
2004	\$ 95.793.995	\$ 61.425.678	\$ 34.368.318	\$ 152.625.881	\$ 16.112.658	\$ 189.903.613
2005	\$ 100.573.437	\$ 49.491.627	\$ 51.141.810	\$ 203.767.691	\$ 21.455.678	\$ 262.501.101
2006	\$ 106.339.728	\$ 64.971.937	\$ 41.367.791	\$ 245.135.482	\$ 26.504.419	\$ 330.373.311
2007	\$ 109.919.508	\$ 72.780.876	\$ 37.138.630	\$ 282.274.112	\$ 31.733.491	\$ 399.245.433
2008	\$ 119.493.561	\$ 69.504.776	\$ 49.988.785	\$ 332.262.897	\$ 36.361.609	\$ 485.595.827
2009	\$ 125.320.609	\$ 80.825.253	\$ 44.495.356	\$ 376.758.253	\$ 42.563.541	\$ 572.654.723
2010	\$ 129.273.060	\$ 96.104.819	\$ 33.168.241	\$ 409.926.494	\$ 47.027.797	\$ 652.850.760
2011	\$ 138.552.092	\$ 91.625.996	\$ 47.326.096	\$ 457.252.590	\$ 51.871.115	\$ 752.047.971
2012	\$ 143.224.717	\$ 96.971.984	\$ 46.252.733	\$ 503.505.323	\$ 57.451.114	\$ 855.751.813
2013	\$ 147.640.005	\$ 84.841.267	\$ 62.798.738	\$ 566.304.061	\$ 63.882.413	\$ 982.432.970
2014	\$ 154.009.356	\$ 86.447.098	\$ 67.562.258	\$ 633.866.319	\$ 71.535.981	\$ 1.121.530.609
2015	\$ 160.286.825	\$ 91.773.951	\$ 68.512.874	\$ 702.379.193	\$ 79.889.660	\$ 1.269.933.163
2016	\$ 169.411.427	\$ 104.985.529	\$ 64.427.898	\$ 766.807.091	\$ 88.160.201	\$ 1.422.521.262
2017	\$ 170.730.981	\$ 105.389.397	\$ 65.341.584	\$ 832.148.675	\$ 95.169.912	\$ 1.583.032.758
2018	\$ 182.475.593	\$ 131.900.070	\$ 50.575.523	\$ 882.725.198	\$ 101.929.717	\$ 1.735.538.999
2019	\$ 15.765.596	\$ 8.635.292	\$ 7.130.304	\$ 889.855.502	\$ 8.827.252	\$ 1.751.496.555
<b>Total general</b>	<b>\$ 2.297.698.693</b>	<b>\$ 1.407.843.191</b>	<b>\$ 889.855.502</b>	<b>\$ 889.855.502</b>	<b>\$ 861.541.053</b>	<b>\$ 1.751.496.555</b>

(fls. 4 a 5 exp. digital índice 2 SAMAI – mayúsculas fijas originales).

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico de las súplicas la demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) El 26 de marzo de 1998, la sociedad Tenorio García y Cía Ltda suscribió un contrato de concesión con el municipio de Obando (Valle del Cauca) cuyo objeto fue la atención general del servicio del alumbrado público de ese ente territorial.

2) En la cláusula décima del contrato se estableció que el municipio mantendría las condiciones de equilibrio según lo establecido en la Ley 80 de 1993 y, por otra parte, se definió que la fuente de pago para atender los costos derivados de la obligación contractual era la tasa para el servicio de alumbrado público adoptado y reglamentado mediante el Acuerdo no. 018 de 1999 expedido por el concejo municipal; el monto percibido se debía girar a la fiducia constituida por la contratista.

3) La concesión, desde el inicio de operación, ha cumplido con sus obligaciones contractuales en la prestación de sus servicios ininterrumpidamente con recursos propios; sin embargo, la ejecución del contrato ha presentado un desequilibrio financiero en el modelo económico de la concesión motivo por el cual se debe aplicar la cláusula décima del contrato.

4) La principal causa del desequilibrio es la no implementación de las tarifas de la tasa del alumbrado público presentadas, acordadas y aceptadas por el municipio



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

con la propuesta que conllevó a la adjudicación y firma del contrato de concesión, las cuales no se aplicaron ni en el sector urbano ni en el rural.

5) La sociedad actora puso en conocimiento del municipio dicha situación mediante el envío de varios oficios con sus respectivos soportes de cada periodo, los cuales se resumen así: (i) abril de 2001 a noviembre de 2010, radicado el 30 de junio de 2011; (ii) abril de 2001 a marzo de 2008, radicado el 14 de marzo de 2008; (iii) abril de 2001 a diciembre de 2007, radicado el 19 de diciembre de 2007; (iv) marzo de 2001 a julio de 2005, radicado el 10 de noviembre de 2005; (v) marzo de 2001 y abril de 2005, radicado el 13 de julio de 2005; (vi) marzo de 2001 y septiembre de 2004, radicado el 25 de noviembre de 2004; (vii) abril de 2011 a noviembre de 2010, radicado el 24 de junio de 2011; (viii) abril de 2001 a diciembre de 2017 radicado el 12 de marzo de 2018.

6) Las valores que debieron ser percibidos por el concesionario en los tiempos pactados significaron una pérdida de oportunidad en el uso de los recursos, razón por la cual se debe dar aplicación a la Ley 80 de 1993, artículo 4 numerales 8 y 9, y artículo 5 numeral 1.

### **3. Contestación de la demanda**

El municipio guardó silencio.

### **4. Trámite relevante en primera instancia**

1) Dado que con la demanda solo se allegaron pruebas documentales sin ninguna otra solicitud probatoria y la entidad demandada no contestó la demanda, se corrió traslado a las partes para que allegaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto. La parte actora presentó alegaciones y el Ministerio Público guardó silencio (índices 17 y 22 SAMAI tribunal).

2) Por su parte, la entidad demandada solicitó la nulidad de lo actuado por indebida notificación de la demanda; sin embargo, en auto proferido el 7 de diciembre de 2023 el tribunal de primera instancia la denegó luego de verificar que esta se hizo correctamente. Aunque la demandada presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de esa decisión, en auto dictado el 1 de noviembre de 2024

el tribunal resolvió no reponer la decisión, pues, la entidad no recibió la demanda debido a un problema interno de esta misma que le imposibilitó acceder al buzón de notificaciones judiciales, lo cual escapa de la competencia jurisdiccional, al tiempo que rechazó por improcedente la apelación (índices 20, 29, 33 y 43 SAMAI tribunal).

## **5. La sentencia apelada**

El 30 de abril de 2025 (índice 48 SAMAI tribunal) el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

1) Los documentos mencionados en la cláusula tercera del contrato no obran en el expediente, pese a integrar el negocio jurídico y resultar determinantes para establecer con certeza las condiciones reales de la negociación; dicha omisión impide una comprensión integral de las obligaciones asumidas.

2) En la cláusula décima del contrato se estableció que el contratante retribuirá al concesionario el costo mensual del suministro de materiales, operación y mantenimiento con el remanente del recaudo de la tasa de alumbrado público, una vez el municipio pagara a la Empresa de Energía del Pacífico SA ESP (en adelante EPISA) el valor de la energía suministrada para dicho servicio. En esa misma estipulación se previó que si lo recaudado resultaba insuficiente frente a lo ofertado por el concesionario el municipio mantendría el equilibrio financiero mediante dos mecanismos exclusivos: la ampliación del plazo de la concesión o el incremento tarifario conforme a la Ley 143 de 1994; además, el análisis financiero debía efectuarse anualmente y los desembolsos se realizarían con base en actas suscritas por la interventora del contrato.

3) Aunque el municipio se obligó a preservar el equilibrio financiero, dicha obligación quedó delimitada a los mecanismos contractualmente previstos (ampliación del plazo o incremento tarifario) sin contemplarse la posibilidad de recobro directo contra el ente territorial; por ello, no puede predicarse automáticamente un incumplimiento del municipio, máxime cuando no se acreditó si con posterioridad se amplió el plazo de ejecución como forma de restablecimiento del equilibrio, circunstancia que no fue probada por ausencia de las adiciones contractuales; la sola afirmación de la parte actora no resulta suficiente para invertir la carga probatoria. Incluso si se partiera de la hipótesis de que no hubo ampliación del plazo,



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

tampoco se demostró la omisión del incremento tarifario, pues no se aportaron las facturas de cobro que permitieran constatar la inexistencia del ajuste.

4) De otra parte, la facturación y el recaudo de la tasa de alumbrado público estaban a cargo de EPSA de conformidad con el contrato inicial, el otrosí de 7 de marzo de 2001, el contrato de encargo fiduciario de 11 de marzo de 1999 y el Acuerdo no. 001 de 16 de febrero de 2001 del concejo municipal de Obando; en consecuencia, las pretensiones debieron dirigirse en contra de esa entidad y no exclusivamente frente al municipio de Obando.

5) Asimismo, las partes acordaron que el equilibrio contractual se revisaría anualmente, motivo por el cual cada vigencia generaba una exigibilidad y un término de caducidad autónomos; de modo que, no resulta admisible acumular reclamaciones desde 2001 hasta 2019; la concesionaria debió solicitar el reequilibrio en cada anualidad y, ante una eventual negativa, acudir a la jurisdicción dentro de los dos años siguientes a la causación del daño; en ese entendimiento, solo serían eventualmente exigibles los periodos 2016-2019, mientras que los comprendidos entre 2001-2015 estarían afectados por la caducidad; esta conclusión se refuerza con el otrosí del 7 de marzo de 2001 en el cual se acordó que la suma adeudada a febrero de 2001 sería cancelada antes del 30 de junio de 2002, fecha a partir de la cual debía contabilizarse el término de caducidad que vencía el 30 de junio de 2004 sin que el actor ejerciera oportunamente la acción procesal.

6) Finalmente, no hay prueba de que el concesionario hubiera cumplido cabalmente el objeto contractual, pues, no allegó las actas firmadas por la interventora, requisito indispensable para el pago según la cláusula décima; en los contratos bilaterales rige la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil, aplicable también en el ámbito administrativo; no obstante, la ausencia de tales actas constituye apenas un indicio que requiere respaldo en otros medios de convicción, por lo cual tampoco es posible declarar probada dicha excepción.

7) En suma, no procede el restablecimiento del equilibrio contractual por el hecho de que, si bien existe un contrato entre las partes no se demostró la ruptura de la ecuación financiera ni su imputabilidad al municipio de Obando debido a la falta de incorporación de todos los documentos contractuales, a la posibilidad de reequilibrio

mediante ampliación del plazo, a la ausencia de prueba sobre el ajuste tarifario y las facturas correspondientes, a la naturaleza anual y no acumulable de la reclamación con la consecuente incidencia de la caducidad, y a la inexistencia de prueba suficiente sobre el cumplimiento cabal del concesionario.

## **5. El recurso de apelación**

En la oportunidad legal, la parte demandante interpuso recurso de apelación (índice 52 SAMAI tribunal) con fundamento en los siguientes argumentos:

- 1) El tribunal se limitó a transcribir extensamente el clausulado contractual sin efectuar una valoración integral de los documentos obrantes en el expediente; no se realizó un análisis financiero orientado a determinar si las condiciones del contrato variaron sustancialmente por causas imputables a la administración ni se evaluó el impacto de la omisión en la actualización tarifaria conforme al principio de conmutatividad previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993; tampoco fue valorada la invitación del Concejo Municipal de Obando al alcalde para conciliar.
- 2) En primera instancia se incurrió en un defecto fáctico por indebida valoración probatoria por el hecho de no tener en cuenta que el responsable de la prestación del servicio de alumbrado público es el municipio y no la empresa prestadora del servicio de energía; aunque esta última realiza la facturación, la potestad para fijar tarifas corresponde exclusivamente al ente territorial y no se demostró la existencia de remanentes que debieran ser cobrados a EPSA; no obstante, el tribunal trasladó indebidamente a dicha empresa la responsabilidad por el recaudo y la sostenibilidad del contrato, con lo cual desconoció lo previsto en la Resolución CREG 043 de 1995 y en la sentencia C-035 de 2003 de la Corte Constitucional, según las cuales la responsabilidad en la prestación y financiación del servicio de alumbrado público recae en el municipio, mientras que EPSA actuaba únicamente como agente de facturación y recaudo; en consecuencia, la potestad tarifaria, el diseño de la estructura financiera y el deber de garantizar el equilibrio contractual permanecieron en cabeza del ente territorial.
- 3) El tribunal omitió efectuar un análisis económico sobre la suficiencia de los remanentes, porque partió del supuesto de que el solo hecho de que la concesionaria fuera beneficiaria de tales recursos implicaba ausencia de

desequilibrio; no se evaluó si dichos remanentes eran suficientes para cubrir los costos de operación, mantenimiento y expansión del servicio; no basta con la existencia de una fuente de financiación si esta no garantiza la sostenibilidad del contrato, le correspondía al municipio ajustar la tarifa o ampliar el plazo contractual para corregir el desequilibrio.

4) Se hizo una interpretación errada de la responsabilidad del municipio, pues, la sentencia fundamentó su decisión en el riesgo asumido por el contratista y le atribuyó riesgos contractuales, pese a que el contrato se suscribió en 1998, época en la que no existía obligación legal de enumerar o asignar riesgos en la etapa de planeación ni de realizar audiencia de asignación de riesgos o incluir un capítulo específico sobre esta materia en los estudios previos; además, el propio contrato reguló expresamente que ante la ruptura del equilibrio económico el municipio debía restablecerlo mediante las medidas necesarias, como el ajuste tarifario o la extensión del plazo; de modo que, el riesgo de mantener el equilibrio financiero había quedado asignado al ente territorial. A pesar de que la sentencia reconoció como pruebas las solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico presentadas ante el municipio en distintas fechas entre los años 2004 y 2018, no efectuó su valoración ni explicó por qué no acreditaban el desequilibrio; en consecuencia, el fallo incurrió en defecto fáctico y normativo por desconocer el marco jurídico vigente al momento de la celebración del negocio jurídico.

5) La sentencia también incurrió en error material por calcular el término de caducidad como si se tratara de una obligación instantánea o parcialmente liquidada, pese a que el contrato era de ejecución continua y de cuantía indeterminada; conforme a la jurisprudencia, en los contratos de tracto sucesivo el término de caducidad debe contarse desde la finalización de la ejecución o desde la negativa expresa al restablecimiento del equilibrio.

## **6. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público (índice 11 SAMAI) considera que se debe confirmar la sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

1) En primer lugar, está acreditado que la sociedad Tenorio García y Cía Ltda tuvo conocimiento del supuesto desequilibrio económico desde el año 2001 y lo



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

manifestó anualmente mediante reclamaciones al municipio, motivo por el cual debió demandar dentro de los dos años siguientes a cada evento, pues, el contrato no se ha liquidado por encontrarse vigente; por consiguiente, se encuentra configurada la caducidad respecto de los años 2001 a 2015 y procede el análisis únicamente respecto de las pretensiones correspondientes a los años 2016 a 2019.

2) En segundo lugar término, el municipio de Obando es la parte llamada a integrar el contradictorio por ser el concedente en el contrato; EPSA no es parte del contrato de concesión, sino que, cumple la función de recaudo de la tarifa del alumbrado público dentro de la factura de energía; por lo tanto, las condiciones de prestación del servicio y las obligaciones derivadas del contrato corresponden al municipio y al concesionario, motivo por el cual no se comparte el argumento del tribunal según el cual la reclamación judicial debió dirigirse contra EPSA.

3) Por último, respecto de los años 2016 a 2019 la cláusula décima del contrato estableció como forma de retribución el remanente de la tasa de alumbrado público para cubrir el costo mensual del suministro, operación y mantenimiento; asimismo, dispuso que en caso de insuficiencia el equilibrio financiero se mantendría mediante ampliación del plazo o incremento tarifario conforme a la Ley 143 de 1994, con análisis financiero anual; sin embargo, el demandante no acreditó si el municipio amplió el plazo contractual ni aportó las facturas que evidenciaran los valores reconocidos, la tarifa inicial y sus modificaciones anuales, documentos necesarios para establecer el desequilibrio alegado; tampoco se aportó el expediente administrativo del contrato ni se identificó una cláusula que definiera la tarifa, su periodicidad de ajuste o la forma de modificación, más allá de la obligación general de análisis anual; en consecuencia, no se probó el desequilibrio económico para el periodo 2016 a 2019.

## II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración, con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) régimen jurídico aplicable, 3) análisis de la caducidad del medio de control judicial, 4) análisis del recurso y, 5) condena en costas.

## 1. Objeto de la controversia y decisión a adoptar

Corresponde a la Sala determinar, conforme a la apelación de la parte demandante, si se debe revocar la decisión de primera instancia porque, en criterio de la impugnante, sí se acreditó el desequilibrio económico del contrato alegado.

La Sala confirmará la decisión de primera instancia en cuanto denegó las pretensiones de la demanda, porque efectivamente ese desequilibrio contractual no se probó (consistente en el supuesto de que lo recaudado fue insuficiente); al respecto se advierte que en la demanda también hay imputación de incumplimiento contractual (no aumentar las tarifas), el cual tampoco se acreditó. Para el efecto, en primer lugar, se analizará el régimen jurídico aplicable y, luego, la oportunidad del medio de control judicial ejercido con la demanda debido a que en primera instancia se declaró la caducidad parcial.

## 2. Régimen jurídico aplicable

Lo primero que cabe advertir es que el negocio jurídico materia de la presente controversia corresponde a un contrato de concesión celebrado por un municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

Aunque la Ley 1150 de 2007 dispuso expresamente que el régimen jurídico aplicable para los contratos celebrados para la prestación del servicio de alumbrado público es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCP- (Ley 80 de 1993 y sus reformas)<sup>1</sup>, es importante aclarar que para los contratos

---

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 29. ELEMENTOS QUE SE DEBEN CUMPLIR EN LOS CONTRATOS ESTATALES DE ALUMBRADO PÚBLICO. Todos los contratos en que los municipios o distritos entreguen en concesión la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en todo a la Ley 80 de 1993, contener las garantías exigidas en la misma, incluir la cláusula de reversión de toda la infraestructura administrada, construida o modernizada, hacer obligatoria la modernización del Sistema, incorporar en el modelo financiero y contener el plazo correspondiente en armonía con ese modelo financiero. Así mismo, tendrán una interventoría idónea. Se diferenciará claramente el contrato de operación, administración, modernización, y mantenimiento de aquel a través del cual se adquiera la energía eléctrica con destino al alumbrado público, pues este se regirá por las Leyes 142 y 143 de 1994. La Creg regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía. Los contratos vigentes a la fecha de la presente ley, deberán ajustarse a lo aquí previsto”. A su turno, el Decreto 2424 de 2006, artículo 6, dispuso que “[t]odos los contratos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público, que celebren los municipios o distritos con los prestadores del mismo, se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen”.

celebrados antes de dicha norma, como en el presente caso, en el que el contrato objeto de controversia se firmó en el año 1998, opera la misma lógica y así lo ha definido la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En efecto, de tiempo atrás se ha concluido que el EGCP es aplicable a los contratos de concesión del servicio de alumbrado público con fundamento en que una de las partes contratantes es un ente territorial, como lo es en este caso el municipio de Obando (Valle del Cauca). En sentencia del año 2017 proferida por la Subsección A se dijo lo siguiente:

***“[E]l Contrato de Concesión AMT-DA-035 de 2002 fue regido por las normas de la Ley 80 de 1993. En efecto, aun cuando a la fecha de su celebración -2 de agosto de 2002- no se habían expedido las normas que de manera clara y expresa especificaron que los contratos de concesión del servicio de alumbrado público se encontraban sometidos al régimen de contratación estatal, tales como el Decreto Reglamentario 2424 de 2006 y la Ley 1150 de 2007, jurisprudencialmente esa ha sido la comprensión que de antaño se le ha dispensado a las normas que regulan esta materia. Así lo puntualizó la Sección Tercera de esta Corporación en pronunciamiento del 2007<sup>2</sup>, al sostener:***

***‘Y aunque el municipio es el responsable directo de su prestación puede hacerlo, como ya se indicó, a través de un tercero previa celebración de un contrato regido por las normas propias del estatuto de contratación de la administración pública, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º del decreto reglamentario 2424 de 2006 y el artículo 29 de la ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Así lo tenía establecido esta Sala aún antes de la expedición de estos dos últimos preceptos:***

***‘Ahora bien, el municipio es el responsable directo de su prestación, sólo que puede prestarlo a través de un tercero cuando medie un contrato para que se encargue del suministro, mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público, caso en el cual la prestación del servicio se regirá por lo dispuesto en el contrato o convenio celebrado.***

***Ahora, tal y como lo señala la CREG, el régimen aplicable a los contratos de concesión del servicio de alumbrado público es la Ley 80 de 1993, por cuanto una de las partes contratantes es un ente territorial: el municipio o distrito, sujeto a autorización previa del respectivo Concejo Municipal o Distrital, según el caso, el cual, a su vez, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 338 de la Carta Política puede***

---

<sup>2</sup> Cita original: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 15 de agosto de 2007, AP. 2003-00689, C.P: Ruth Stella Correa Palacio”.



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

*autorizar al Alcalde para que establezca las tarifas respectivas”<sup>3</sup> (se resalta).*

En igual sentido se pronunció la misma Subsección en el año 2019<sup>4</sup> y más recientemente la Subsección C lo hizo en los siguientes términos:

*“En consideración a que el contrato de concesión del 28 de febrero de 1997 tuvo por objeto el mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público en toda la ciudad, incluyendo el suministro y la instalación de luminarias, su régimen es el contenido en la Ley 80 de 1993 y sus reformas —Estatuto General de Contratación de la Administración Pública—, no solo porque dicho servicio no se encuentra incorporado dentro del régimen de la Ley 142 de 1994 ateniendo a los servicios públicos domiciliarios, sino también porque fue suscrito por una entidad estatal territorial, en los términos de los artículos 2 y 32 del primer estatuto”<sup>5</sup>.*

En los anteriores términos, el régimen jurídico general aplicable en el *sub judice* es la Ley 80 de 1993 y sus reformas, sin perjuicio de la aplicación de las estipulaciones que en ejercicio de la autonomía de la voluntad las partes incluyeron en el contrato, el cual contiene una remisión específica a la Ley 143 de 1994, norma que no regula el contrato de concesión de alumbrado público.

### **3. Análisis de la caducidad del medio de control judicial**

Por tratarse de un contrato de tracto sucesivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 este debía liquidarse. El acta de inicio se suscribió el 3 de marzo de 1999 con una vigencia de 20 años (fl. 93 exp. digital índice SAMAI), lo cual implica que, conforme a lo pactado, iría hasta el 3 de marzo de 2019. Como la demanda se interpuso el 1 de marzo de 2019 se impone concluir que el contrato se encontraba vigente al momento de su presentación.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia proferida el 3 de agosto de 2017, proceso no. 08001-23-31-000-2005-02501-01(52285), MP Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia proferida el 11 de abril de 2019, proceso no. 68001-23-31-000-2002-01780-01 (38.571), MP María Adriana Marín.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia proferida el 2 de julio de 2025, proceso no. 70001-23-31-000-1998-00289-01 (26.900), MP Nicolás Yepes Corrales. En similares términos ver también: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias proferidas el 20 de mayo de 2024, proceso no. 25000233600020180053501 (67.323), MP José Roberto Sáchica Méndez; el 11 de julio de 2025, proceso no. 25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312) y el 7 de noviembre de 2025, proceso no. 17001-23-33-000-2019-00089-02 (73.066) MP Fernando Alexei Pardo Flórez.

Contrario a lo estimado en primera instancia y por el Ministerio Público, no es correcto analizar año a año, por separado, cada vez que el concesionario le advirtió al contratante el desequilibrio contractual para determinar la oportunidad para demandar, pues, el contrato no ha sido liquidado. En ese orden de ideas, en este caso no operó la caducidad parcial; no se puede analizar la caducidad de manera autónoma por cada periodo de ejecución del contrato por el hecho de que el equilibrio contractual se revisaría anualmente; el contrato de concesión suscrito por las partes es de tracto sucesivo y estaba vigente cuando se interpuso la demanda, lo cual implica que no se había liquidado y por lo tanto estaba en tiempo para acudir a la jurisdicción, en consonancia con lo previsto en el artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA.

#### 4. Análisis del recurso

1) Las pretensiones de la demanda se centran en la reclamación por el desequilibrio económico del contrato que se atribuye al hecho de que el municipio no implementó las tarifas de alumbrado público en los términos acordados en el contrato lo cual tuvo impacto en la remuneración del concesionario.

2) La primera instancia denegó las súplicas porque no se demostró la ruptura de la ecuación financiera ni su imputabilidad al municipio de Obando debido a la falta de incorporación de todos los documentos contractuales<sup>6</sup>, a la posibilidad de reequilibrio mediante ampliación del plazo, a la ausencia de prueba sobre el ajuste tarifario y las facturas correspondientes, a la naturaleza anual y no acumulable de la reclamación con la consecuente incidencia de la caducidad, lo mismo que, a la

---

<sup>6</sup> La cláusula tercera del contrato se pactó en los siguientes términos: “CLÁUSULA TERCERA - DOCUMENTOS DEL CONTRATO. Comprenden y forman parte integral del presente contrato los documentos que a continuación se relacionan: 1.- Los términos de referencia de la oferta Pública No. 01 de 1997, editado por EL CONTRATANTE, además de todos los adendos correspondientes. 2.- La oferta de EL CONCESIONARIO, en las partes aceptadas por EL CONTRATANTE, incluidos todos sus anexos, 3.- Las pólizas de las garantías que se exigen en este contrato, debidamente aceptadas por EL CONTRATANTE. 4. Las modificaciones del contrato que sean acordadas por escrito entre las partes, durante el desarrollo del mismo. 5. La comunicación escrita de EL CONTRATANTE a EL CONCESIONARIO, mediante la cual se le notifica la adjudicación. 6. El formulario de cantidades y precios. 7. El formulario de costos y operación y mantenimiento 8. En caso de discrepancias entre los diferentes documentos, se atenderá a lo dispuesto en ellos, en el siguiente orden: el contrato con sus convenios adicionales. Los términos de referencia con sus adendos, la propuesta del CONCESIONARIO y los documentos mencionados. 9. EL CENSO-ESTUDIO del Alumbrado Público del Municipio, elaborado para el Municipio en 1997, en cumplimiento de las normas vigentes, recomendaciones para el alumbrado público de la EPSA. Todos los documentos mencionados obligan jurídicamente y son parte esencial e integral del contrato” (fl. 85 exp. digital índice 2 SAMAI).



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

inexistencia de prueba sobre el cumplimiento del contrato por parte de la actora y a la falta de integración del contradictorio a EPSA.

3) La parte apelante considera que el tribunal no valoró correctamente las pruebas porque no analizó la omisión del incremento tarifario que conllevó al desequilibrio financiero, no tuvo en cuenta que si bien EPSA era la recaudadora de la tarifa el responsable del contrato es exclusivamente el municipio y no operó la caducidad por el hecho de que no se trataba de una obligación instantánea sino continua.

4) En ese contexto, de conformidad con las pruebas válidamente aportadas al proceso se encuentran demostrados los siguientes hechos relevantes para la adopción de la decisión:

a) El municipio de Obando suscribió el contrato de concesión con la sociedad Tenorio García y Cía Ltda el 26 de marzo de 1998 con el objeto de *“realizar el mantenimiento de la infraestructura del servicio de alumbrado público del municipio, incluyendo el suministro, instalación, reemplazo, renovación y mantenimiento de las luminarias y de los accesorios eléctricos, así como el cálculo del consumo del mismo y en fin todo lo inherente y relacionado con el servicio del alumbrado público de todo el territorio del municipio”* (cláusula primera). En la cláusula segunda se estableció el valor del contrato en los siguientes términos:

*“CLÁUSULA SEGUNDA – VALOR DEL CONTRATO. El presente contrato es de cuantía indeterminada. Su valor final será el resultante de registro en la propuesta en el cuadro de Flujo Financiero Proyectado, su valor se ajustará teniendo en cuenta los parámetros dispuestos en la propuesta del presente contrato”.*

A su turno, en la cláusula décima se estipuló lo siguiente:

***“CLÁUSULA DÉCIMA – RETRIBUCIÓN, FORMA Y CONDICIONES DE PAGO. EL CONTRATANTE retribuirá a EL CONCESIONARIO el costo mensual del suministro de materiales, operación y mantenimiento con el remanente del recaudo de la tasa de alumbrado público, previo el pago por parte del municipio de la energía suministrada para el servicio del alumbrado público por la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. EPSA E.S.P. El concedente cederá y pignorará a favor del concesionario el remanente del recaudo de la tasa de alumbrado público, el cual será facturado por la EPSA, recaudado a través del sistema financiero local y administrado por la empresa fiduciaria designada por EL CONTRATANTE, para el manejo de los fondos de esta concesión. EL CONTRATANTE cederá y pignorará a favor del CONCESIONARIO los***

derechos sobre el valor total mensual de la facturación del servicio de alumbrado público, deducido los gastos del contrato interadministrativo, (gastos de la fiducia) y otros contenidos en los términos de referencia, durante el tiempo de vigencia del contrato y desde la fecha de la firma del mismo. **En caso que el monto de lo recaudado no fuere suficiente para cumplir con lo establecido por el concesionario en su propuesta el Municipio mantendrá el equilibrio financiero bien sea mediante ampliación del plazo de la concesión o haciendo el incremento tarifario que se requiera o lo que estipule la Ley 143 de 1994. En todo caso debe hacerse anualmente el análisis financiero con el fin de equilibrar el valor contractual previsto con el flujo financiero. PARÁGRAFO: EL CONCESIONARIO recibirá los desembolsos de la fiduciaria para el pago del objeto de la Concesión mediante actas firmadas por la firma interventora del contrato”** (fls. 84 a 88 exp. digital índice 2 SAMAI – mayúsculas sostenidas originales y negrillas de la Sala).

b) Al proceso se allegó un CD que contiene los flujos financieros y déficit acumulado del contrato a enero de 2019 (CD2 exp. digital índice 2 SAMAI), así como también copia de la oferta pública presentada por la demandante a la demandada (fl. 50 y ss. CD1 *ibidem*), que la concesionaria estructuró con base en las siguiente propuesta de tarifas para el alumbrado público (fl. 76 *ibidem*):

Tipo usuario	Tarifa
Bajo-bajo	\$1.900
Bajo	\$2.280
Medio-bajo	\$2.736
Medio	\$3.283
Medio-alto	\$3.283
Alto	\$3.283
Comercial	\$3.283
Oficial	\$3.283
Industrial	\$3.612
Especial	\$1.900

c) A través del Acuerdo no. 012 del 7 de septiembre de 1998 el Concejo Municipal de Obando autorizó al alcalde municipal para que mediante contrato con la EPSA se estipularan las regulaciones necesarias con el fin de que dicha entidad continuara prestando el servicio de suministro de energía de alumbrado público municipal, al igual que la facturación y el recaudo de la tasa de alumbrado público; también facultó al alcalde para que junto con tres concejales fijaran los valores de dicha tasa (fls. 89 a 90 exp. digital índice 2 SAMAI).



d) El acta de inicio de la ejecución fue suscrita por representantes de ambas partes el 3 de marzo de 1999, con una vigencia de 20 años (fl. 93 exp. digital índice SAMAI).

e) En el Acuerdo no. 018 del 9 de septiembre de 1999 el Concejo Municipal de Obando estableció la tasa por concepto de servicio de alumbrado público en la entidad territorial, a pagar mensualmente por los usuarios del área urbana según la última estratificación<sup>7</sup> (fls. 103 a 106 exp. digital índice 2 SAMAI).

f) Posteriormente, por Acuerdo no. 001 del 16 de febrero de 2001 el Concejo Municipal de Obando fijó una nueva tasa por concepto de servicio de alumbrado público, sustentado en que el municipio le debía dinero tanto a EPSA como al concesionario -ahora demandante- por la prestación de dicho servicio; de modo que, *“es importante normalizar la situación del sistema de alumbrado público que garantice una eficiente prestación del mismo de parte de la empresa comercializadora de energía y del concesionario de la operación, mantenimiento y repotenciación, para así permitir una mayor seguridad de la ciudadanía y el embellecimiento del municipio”* (fls. 110 a 112 exp. digital índice 2 SAMAI). Las tasas quedaron establecidas en los siguientes términos:

<b>Estrato</b>	<b>Valor</b>
Uno	\$2.600
Dos	\$3.500
Tres	\$4.140
Comercial	\$7.475
Industrial	\$20.000
Oficial	\$10.000
Rural especial	\$300
Prestadoras de servicios	\$40.000

<sup>7</sup> La tasa se fijó de la siguiente manera: estrato uno \$1.900, estrato dos \$2.200, estrato tres \$2.500 y estrato especial \$2.370, valores que se cobrarían hasta diciembre de 1999, porque a partir de enero del año 2000 dicha tasa se reajustaría de acuerdo con el índice de precios al productor. Para los demás estratos estableció la tasa a partir de enero de 2000 porque para lo que restaba del año 1999 seguiría rigiendo la tasa establecida en el Acuerdo no. 005 del 1 de marzo de 1999; la fijó así: estrato cuatro \$4.000, estrato cinco \$4.400, estrato seis \$4.800, estrato comercial \$3.600, estrato industrial \$5.300 y estrato oficial \$4.200; estas tasas se reajustarían a partir de enero de 2001 de acuerdo con el índice de precios al productor.



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

g) El 7 de marzo de 2001, las partes firmaron un otrosí al contrato con el fin de compensar el desequilibrio económico del contrato, pues, el municipio le adeudaba una suma de dinero al contratista por concepto del subsidio de la tasa de alumbrado público al sector rural; por tal motivo, se adicionó la cláusula vigésima sexta al contrato en la que se definió, entre otros aspectos, el monto de la deuda a pagar antes del 30 de junio de 2002 sin intereses.

h) La contratista solicitó al municipio el restablecimiento del equilibrio económico del contrato debido al déficit del recaudo del impuesto de alumbrado público en las siguientes fechas: 25 de noviembre de 2004 (periodo marzo de 2001 y septiembre de 2004), 30 de junio de 2005 (periodo marzo de 2001 y abril de 2005), 10 de noviembre de 2005 (periodo marzo de 2001 y julio de 2005), 18 de diciembre de 2007 (periodo abril de 2001 a diciembre de 2007), 14 de marzo de 2008 (periodo abril de 2001 a marzo de 2008), 24 de junio de 2011 (periodo abril de 2001 a noviembre de 2010) y 12 de marzo de 2018 (periodo abril 2001 a diciembre de 2017) (fls. 118 a 149 exp. digital índice 2 SAMAI).

4) De acuerdo con lo expuesto, la Sala precisa que no le asiste razón al tribunal de primera instancia en cuanto estimó que la demanda debió dirigirse en contra de EPSA por ser la recaudadora de la tarifa del servicio de alumbrado público, toda vez que no fue parte del contrato, motivo por el cual el único legítimo contradictor es el municipio de Obando.

5) Ahora bien, en cuanto al supuesto incumplimiento contractual reclamado, la Sala encuentra que en el contrato se pactó por las partes que la remuneración de la concesionaria consistía en el remanente del recaudo de la tasa de alumbrado público, previo el pago de la energía suministrada por EPSA, tasa que sería fijada por el municipio, según se estableció en el Acuerdo no. 012 del 7 de septiembre de 1998. Esto implica que el pago del contrato estaba supeditado directamente a esa tasa, previo descuento de los costos del fluido eléctrico; de las pruebas obrantes en el expediente se observa que el Concejo Municipal de Obando en los Acuerdos números 018 del 9 de septiembre de 1999 y 001 del 16 de febrero de 2001 realizó modificaciones a las tasas; el segundo de ellos con manifestación expresa y puntual relacionada con la finalidad de ajustar el ingreso del concesionario.

6) Si se compara la propuesta de tarifas que presentó la concesionaria con las tarifas fijadas en dichos acuerdos municipales se evidencia que, en su gran mayoría, estas fueron fijadas en valores más altos que la oferta original del contratista:

<b>Tipo de usuario</b>	<b>Propuesta concesionario</b>	<b>Acuerdo 018 de 1999</b>	<b>Acuerdo 001 de 2001</b>
Estrato uno	1.900	1.900	2.600
Estrato dos	2.280	2.200	3.500
Estrato tres	2.736	2.500	4.140
Estrato cuatro	3.283	4.000	No reporta
Estrato cinco	3.283	4.400	No reporta
Estrato seis	3.283	4.800	No reporta
Comercial	3.283	3.600	7.475
Oficial	3.283	4.200	10.000
Industrial	3.612	5.300	20.000
Especial	1.900	2.370	No reporta

Con excepción de los estratos dos y tres del Acuerdo no. 018 todas las tarifas fueron mayores a las que propuso la contratista y luego aumentaron considerablemente, lo cual acredita que, en general, el municipio fijó las tarifas en mejores términos a los propuestos por aquella, lo cual descarta el argumento de que el municipio desconoció el deber de implementar y ajustar la tasa y, por el contrario, confirma que las estimaciones del contratista se realizaron con base en unas tarifas de alumbrado público inferiores a las que realmente se aplicaron durante la ejecución.

7) Debe igualmente advertirse que, si lo que se alega es la insuficiencia de la tasa para remunerar debidamente el servicio y la existencia de un desequilibrio económico derivado de ello, la parte demandante no acreditó el desbalance de la ecuación financiera.

En efecto, en la cláusula décima del contrato se estipuló que si el monto de lo recaudado no era suficiente para cumplir con lo establecido por el concesionario en su propuesta (análisis financiero que debe hacerse anualmente) el municipio mantendría el equilibrio financiero de tres formas, a saber: *i)* mediante ampliación del plazo de la concesión, *ii)* haciendo el incremento tarifario que se requiriera, o, *iii)*

lo que estipule la Ley 143 de 1994<sup>8</sup>, esto es, pagar la diferencia al concesionario. Sobre este último punto, la Sala pone de presente que, al margen de que el marco general del contrato corresponde a las normas del Estatuto de Contratación Estatal, como previamente se explicó, debe tenerse en cuenta también que en el texto contractual las partes acordaron remitirse a las disposiciones que consagró la Ley 143 de 1994 para el mantenimiento del equilibrio financiero de los contratos de concesión; aunque esta norma lo reguló expresamente para la prestación del servicio domiciliario de energía eléctrica, las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, acogieron ese mecanismo en garantía del equilibrio financiero del concesionario.

8) No obstante, el concesionario no probó el desequilibrio contractual, toda vez que, no hay certeza respecto de que el monto de lo recaudado fue insuficiente para mantenerlo. Al proceso se allegó un CD que contiene los flujos financieros y supuesto déficit acumulado del contrato a enero de 2019. En uno de los archivos se observa una tabla titulada “*desequilibrio económico*” en la que se consignó el recaudo anual entre 2001 y 2019 y las diferencias entre lo “*debido pagar*”, la “*transferencia*” y el “*déficit de transferencia*” en el que se sumó un total de “*déficit acumulado*” de \$1'751.496.555; es la misma tabla que se consignó en las pretensiones de la demanda. Además, se encuentra otra tabla en la que se discriminan esos valores mes a mes, otra del flujo de caja de la propuesta actualizado, los parámetros utilizados para el flujo, otras tablas del inventario de las luminarias y la energía proyectada, el plan económico de la repotenciación y el análisis de los salarios del personal<sup>9</sup>; sin embargo, la Sala encuentra que esa información no es suficiente para demostrar el desequilibrio económico y financiero

---

<sup>8</sup> Al respecto, dicha ley prevé lo siguiente: “**ARTÍCULO 60.** *La remuneración del contrato de concesión consiste en las tarifas o precios que los usuarios de los servicios pagan directamente a los concesionarios, las cuales son fijadas de acuerdo con las disposiciones establecidas en la presente Ley. // Cuando por razones ajenas a la voluntad del concesionario, no se pudieren fijar las tarifas en niveles que permitan recuperar los costos económicos de prestación del servicio en condiciones óptimas de gestión, el concedente deberá reconocer la diferencia entre los valores correspondientes a la prestación con tales costos y los valores facturados con las tarifas que efectivamente se apliquen*” (se resalta).

<sup>9</sup> Esta tabla impide establecer con certeza qué salarios o remuneraciones fueron efectivamente pagadas, a qué personas y en qué momento ni tampoco que el personal hubiere estado dedicado en exclusiva a la ejecución del objeto del contrato de concesión que motivó esta controversia; ni siquiera hay prueba del correspondiente pago de las cotizaciones al sistema general de seguridad social. En consecuencia, ese documento no constituye prueba idónea ni suficiente de los gastos de personal en los que efectivamente incurrió la concesionaria para desarrollar las labores propias de dicho contrato.

del contrato de concesión debido a que no ofrece certeza sobre la metodología de elaboración de los documentos, las fuentes de la información procesada, sus insumos ni aportan los soportes de los cálculos obtenidos.

9) Los documentos allegados al proceso carecen de aval, certificación o respaldo suscrito por contador público, revisor fiscal, representante legal o trabajador encargado de la función contable en la concesionaria<sup>10</sup>; tampoco se explica por qué los medios de prueba presentados con la demanda, orientados a acreditar los gastos en que habría incurrido para la ejecución del contrato de concesión y el supuesto desequilibrio económico, no fueron entregados de forma completa; en tales condiciones, dichos medios de prueba no ofrecen la necesaria certidumbre y fuerza de convicción sobre las erogaciones efectuadas con ocasión del contrato que dio origen a la controversia ni sobre la alegada ruptura del equilibrio contractual.

En este punto cabe advertir que la concesionaria es comerciante y está en el deber de llevar la contabilidad<sup>11</sup>; sin embargo, al proceso no allegó los correspondientes libros y soportes contables, quien se encontraba en la total posibilidad y facilidad procesal para aportarlos, más aún si se tiene en cuenta que corresponden a un aspecto central de las súplicas de la demanda y, por lo tanto, ser una carga procesal predicable a la parte actora, según lo dispuesto en el artículo 167 del CGP, aplicable en este proceso por la remisión legal expresa de los artículos 211 y 306 del CPACA.

10) Tampoco se aportaron las facturas que evidenciaran los valores reconocidos, la tarifa inicial y sus modificaciones anuales ni mucho menos hay prueba de que la demandante cumplió con el objeto contractual. Incluso, se echa de menos un eventual trabajo pericial que permitiera cotejar los ingresos proyectados con los reales y su insuficiencia.

11) En suma, los documentos aportados se limitan a presentar un cálculo financiero realizado por el concesionario que no se puede corroborar con la realidad de la

---

<sup>10</sup> En relación con la pertinencia del aval contable respecto de las erogaciones asumidas para el desarrollo del objeto contractual, esta Subsección ya se ha pronunciado en similares términos: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, sentencia proferida el 27 de febrero de 2026, proceso no. 08001-23-33-000-2022-00115-02 (71.510), MP Diego Enrique Franco Victoria.

<sup>11</sup> El numeral 3 del artículo 19 del Código de Comercio prevé lo siguiente: “Artículo 19. Obligaciones de los comerciantes. Es obligación de todo comerciante: (...) 3) Llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales; (...)”.

ejecución contractual ni contrastarse con las proyecciones del modelo financiero que sustentó la propuesta económica; tampoco permiten determinar el valor del negocio jurídico, según lo pactado en la cláusula segunda del contrato<sup>12</sup>.

12) Por último, en cuanto al reproche de la apelante referente a que en primera instancia no se valoró la invitación del Concejo Municipal de Obando al alcalde para conciliar, la Sala aclara que, si bien se acreditó que ante la solicitud de conciliación prejudicial presentada por la sociedad actora, previa a presentar la demanda que dio origen a este proceso, el Concejo Municipal de Obando le pidió al alcalde municipal que conciliara con la contratista para evitar una condena en sede judicial, mediante oficio del 20 de febrero de 2019 (fls. 192 a 194 exp. digital índice 2 SAMAI), ese solo hecho, no prueba un desequilibrio contractual, sino que, simplemente se trata de una comunicación interna del ente territorial y no es de carácter vinculante. Al respecto, la Sala pone de presente que el principio de confidencialidad desarrollado en el artículo 76 de la Ley 23 de 1991<sup>13</sup> y el artículo 4 de la Ley 2220 de 2022<sup>14</sup>, dispone que los asuntos ventilados en sede prejudicial no pueden ser utilizados como prueba en el proceso judicial.

13) En consecuencia, aunque el demandante alegó que el monto del recaudo por el impuesto de alumbrado público era insuficiente para cubrir el monto de la contraprestación mensual que tenía derecho de recibir, no demostró la ruptura del sinalagma contractual establecido por las partes al momento de suscribir el negocio jurídico ni tampoco que ello haya ocurrido por no haberse obtenido la retribución económica esperada, motivo por el cual este cargo de la apelación no prospera.

---

<sup>12</sup> En similares términos se pronunció esta Sección en un caso semejante donde funge como parte actora la misma sociedad ahora demandante: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia proferida el 7 de noviembre de 2025, proceso no. 17001-23-33-000-2019-00089-02 (73.066) MP Fernando Alexei Pardo Flórez.

<sup>13</sup> “ARTÍCULO 76. La conciliación tendrá carácter confidencial. Los que en ella participen deberán mantener la debida reserva y las fórmulas de acuerdo que se propongan o ventilen, no incidirán en el proceso subsiguiente cuando éste tenga lugar. // A la conciliación las partes podrán concurrir con o sin apoderado”.

<sup>14</sup> “ARTÍCULO 4. Principios. La conciliación se guiará, entre otros, por los siguientes principios: (...) 4. Confidencialidad. El conciliador, las partes y quienes asistan a la audiencia, mantendrán y garantizarán el carácter confidencial de todos los asuntos relacionados con la conciliación, incluyendo las fórmulas de acuerdo que se propongan y los datos sensibles de las partes, los cuales no podrán utilizarse como pruebas en el proceso subsiguiente cuando este tenga lugar”.



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

14) De conformidad con lo expuesto se impone confirmar la sentencia de primera instancia adversa a las pretensiones.

## 5. Condena en costas

La condena en costas es procedente de acuerdo con el numeral 1 del artículo 365 del CGP porque la parte demandante fue vencida en el proceso, para lo cual el tribunal de origen liquidará la condena en costas de manera concentrada, según lo previsto en los artículos 365 y 366 del CGP, con inclusión de las agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

**1º) Confírmase** la sentencia proferida el 30 de abril de 2025 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

**2º) Condénase** a la parte demandante a pagar al municipio de Obando las costas que se hubieren causado en esta instancia, las cuales serán liquidadas por el tribunal de origen; **inclúyanse** igualmente las agencias en derecho en segunda instancia en favor de la entidad demandada, **tásense** de manera concentrada por el tribunal de primera instancia.



Exp. 76001-23-33-002-2019-00184-01 (73.340)  
Actor: Tenorio García y Cía Ltda  
Controversias contractuales – apelación de sentencia

3º) Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las respectivas constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Presidente de la Sala

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado

**DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA**  
Magistrado  
Aclara voto

*La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.*