

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, dieciseís (16) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 54001-23-33-000-2013-00179-01 (55.284)  
**Demandante:** ÁLVARO VILA FORERO  
**Demandado:** MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO (NORTE DE SANTANDER), DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO (DATRANS)  
**Medio de control:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**Asunto:** APELACIÓN DE SENTENCIA

*Síntesis del caso: la demanda se circunscribe a la discusión sobre la ocurrencia del desequilibrio económico en contra del concesionario por cuenta de la expedición de las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, ambas proferidas en el año 2010 por el Ministerio de Transporte, mediante las cuales se impusieron cambios en la regulación para la habilitación, funcionamiento y operación de los centros de atención integral de atención a los conductores que impactaron directamente en la ejecución del contrato de concesión no. CC-001 de 2010.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 18 de junio de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander que denegó las pretensiones de la demanda y ordenó la liquidación del contrato mediante incidente (fls. 252 a 265 vlto. cdno. ppal.), en los siguientes términos:

**“PRIMERO: NIÉGUENSE** las súplicas de la demanda ejercida por el señor ÁLVARO VILA FORERO contra el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Villa del rosario -DATRANS-, conforme los motivos expuestos.

**SEGUNDO: ORDÉNESE** la liquidación del presente contrato, que se tramitará a través de incidente, conforme el artículo 193 del CPACA.

**TERCERO: CONDÉNESE EN COSAS y AGENCIAS EN DERECHO** al demandante, las cuales se liquidarán por Secretaría de conformidad con lo previsto en los artículos 366 y siguientes del CGP, y del Acuerdo 1887 de 2003 y en el Acuerdo 2222 de 2003; y al pago de Agencias en Derecho a favor del demandado, por valor del 0.1% de las pretensiones de la demanda de conformidad [con] las normas enunciadas.

**CUARTO:** Una vez en firme la presente, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor.” (fl. 265 vlto. ibidem – negrillas y mayúsculas fijas del texto original).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito radicado el 19 de diciembre de 2012 en la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cúcuta, el señor Álvaro Vila Forero, actuando por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales (fls. 2 a 13 cdno. no. 1) con las siguientes súplicas:

*“1. Que se ordene la declaratoria de incumplimiento por parte del accionado, se ordene la resolución, liquidación y/o el cumplimiento del contrato de concesión No. CC-001 DE 2010, suscrito entre ÁLVARO VILA FORERO y el municipio de VILLA DEL ROSARIO – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE VILLA DEL ROSARIO - DATRANS.*

*2. Que como consecuencia de la anterior pretensión se ordene pagar las sumas que como producto del contrato de concesión No. CC-00001 de 2010 se tenían previstas hasta la fecha de culminación de dicho contrato, en calidad de pérdidas de oportunidad; las cuales a la fecha se están adeudando al contratista con la actualización monetaria correspondiente (indexación), así como los demás perjuicios inmateriales que se tasen dentro del presente trámite.*

*3. A la sentencia que ponga fin al proceso contencioso se le deberá dar cumplimiento en los términos de los artículos 192 y ss, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).” (fl. 3 cdno. no. 1).*

### 2. Hechos

Como fundamento fáctico la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) El 10 de mayo de 2010, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario (Norte de Santander) suscribió con el señor Álvaro Vila Forero el contrato de concesión no. CC-001 por un periodo de 10 años con el objeto de operar, gestionar y poner al servicio el Centro Integral de Atención a Conductores.

2) La ejecución del contrato se atendió sin inconvenientes del 1º de junio al 7 de octubre de 2010, fecha en la que se presentó a las instalaciones del Centro Integral

de Atención a Conductores la directora del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans, quien manifestó que no se podían expedir los recibos de descuento a las órdenes de comparendo de que trata el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito.

3) El 7 de octubre de 2010 se conoció el contenido de las exigencias emitidas por las Resoluciones números 4230 y 3204 de 2010 expedidas por el Ministerio de Transporte con las cuales se modificó el procedimiento de descuento sobre las órdenes de comparendo a conductores.

### **3. Fundamento de la demanda**

En el texto de la demanda la actora presentó como fundamentos de derecho, en resumen, lo siguiente:

Las pretensiones de la demanda se soportan en los factores que alteran el equilibrio y/o ecuación financiera del contrato, en lo que se ha denominado la teoría de la imprevisión por el “*hecho del príncipe*”, actuaciones que en el presente asunto fueron adelantadas directamente por la entidad territorial.

### **4. Posición de la parte demandada**

#### **4.1 Municipio de Villa del Rosario**

A través de escrito radicado el 11 de octubre de 2013 contestó la demanda con oposición a las pretensiones, formuló excepciones y solicitó que fueran negadas (fls. 75 a 78 cdno. no. 1), con los siguientes argumentos:

1) Deben desestimarse las pretensiones de la demanda en relación con el municipio de Villa del Rosario, toda vez que no tuvo nada que ver con los actos, hechos y omisiones contractuales que se aluden en el escrito de la demanda.

2) Propuso como excepción la “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, ya que el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario es una entidad descentralizada del orden municipal, con autonomía

administrativa, presupuestal y personería jurídica, por lo cual no tiene sustento jurídico alguno la vinculación del municipio de Villa del Rosario al presente litigio.

#### **4.2 Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans**

El Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario no contestó la demanda (fls. 122 vlto. cdno. no. 1).

#### **5. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander en providencia de 18 de junio de 2015 (fls. 252 a 265 vlto. cdno. ppal.) denegó las pretensiones de la demanda y ordenó la liquidación del contrato mediante trámite incidental, con base en el siguiente razonamiento:

1) A partir de la vigencia de las Resoluciones 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, ambas proferidas en el año 2010 por el Ministerio de Transporte, se modificó la operación y funcionamiento de los Centros de Atención Integral al Conductor.

2) Tales resoluciones modificaron el funcionamiento de los Centros de Atención Integral al Conductor pero no el objeto del contrato de concesión no. CC-001 de 2010 suscrito entre el Datrans y el señor Álvaro Vila Forero, y con la expedición de tales actos administrativos era necesario que los centros de atención adelantaran un procedimiento de habilitación para su funcionamiento, además de exigir que debían ser operados por personas jurídicas.

3) Dentro de las obligaciones pactadas en el contrato de concesión no. CC-001 de 2010, el señor Álvaro Vila Forero se comprometió, además de la operación, explotación y ejecución del servicio de atención integral al conductor infractor, al ajuste a las norma y actualizaciones que rijan la materia, por lo que debía sujetarse a la modificación impuesta por el Ministerio de Transporte a través de las Resoluciones 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre proferidas en el año 2010.

4) En ese sentido, como la variación normativa no fue producto del actuar de la entidad contratante, no fue por un hecho atribuible a esta que se variaron las condiciones contractuales, no se configura el desequilibrio contractual por el hecho del príncipe.

5) Por último, dado que para la fecha de la sentencia el contrato de concesión no. CC-001 de 2010 aún se encuentra vigente, por cuanto no ha sido anulado ni terminado unilateralmente por la administración, debe liquidarse, razón por la cual se ordena a las partes la liquidación del mismo mediante trámite incidental.

## **6. El recurso de apelación**

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (fls. 272 a 275 cdno. ppal.) el cual fue concedido por el *a quo* mediante auto de 3 de agosto de 2015 (fl. 283 *ibidem*), impugnación que fue sustentada en los siguientes términos:

1) Contrario a lo manifestado por el tribunal de primera instancia, el Centro Integral de Atención que prestaba sus servicios al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario estaba constituido y funcionaba con antelación a la expedición de las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, ambas proferidas en el año 2010 por el Ministerio de Transporte, razón por la cual, era deber del Datrans surtir la instancia del debido proceso y otorgar oportunidades de defensa al concesionario.

2) De otra parte, como no es aplicable al presente asunto la teoría del hecho del príncipe es necesario velar por la prevalencia del derecho sustancial y aplicar la normatividad y principios que garanticen los pedimentos de la demanda.

## **7. Actuación surtida en segunda instancia**

1) Por auto de 16 de mayo de 2018 se admitió el recurso de apelación (fl. 365 cdno. ppal.).

2) Posteriormente, el 29 de junio de 2018 (fls. 368 y vlto. cdno. ppal.) se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 10 días y, vencido este, por el mismo lapso correr traslado al Ministerio Público para emitir el respectivo concepto.

3) En dicho término la parte demandante presentó su escrito de alegatos de conclusión (fls. 378 a 383 *ibidem*); el Ministerio Público guardó silencio (fl. 384 cdno. ppal.).

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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) análisis de la impugnación, 3) conclusiones y, 4) condena en costas y agencias en derecho.

### 1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

El centro de la controversia planteada consiste en la discusión sobre la ocurrencia del desequilibrio económico en contra del concesionario por cuenta de la expedición de las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, ambas proferidas en el año 2010 y por el Ministerio de Transporte, mediante las cuales se impusieron cambios en la regulación para la habilitación, funcionamiento y operación de los centros de atención integral a los conductores que impactaron directamente en la ejecución del contrato de concesión no. CC-001 de 2010.

El Tribunal Administrativo del Norte de Santander denegó las pretensiones de la demanda y ordenó la liquidación del contrato mediante trámite incidental, por cuanto las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, ambas proferidas en el año 2010 y por el Ministerio de Transporte causaron los cambios que impidieron continuar con la ejecución del contrato de concesión no. CC-001 de 2010, no se enmarcan dentro de la posibilidad de acreditación del desequilibrio económico por cuenta del hecho del príncipe.

En el presente asunto, la parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia sobre la base de insistir en el hecho de que el funcionamiento del centro de atención integral al conductor de Villa del Rosario (Norte de Santander) se encontraba en funcionamiento desde antes de la expedición de las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, ambas proferidas en el año 2010 y por el Ministerio de Transporte y, velar por la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal para obtener una justicia real en el presente asunto.

La sentencia apelada será confirmada por las razones que se exponen a continuación.

## 2. Análisis de la impugnación

### 2.1 Hechos probados

Examinadas las pruebas allegadas al proceso se tiene acreditado lo siguiente:

1) El 10 de mayo de 2010, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans suscribió con el señor Álvaro Vila Forero el contrato de concesión no. CC-001, con un plazo de diez (10) años (fls. 14 a 23 cdno. no. 1).

El objeto del contrato consistió en la **“PRESTACIÓN, OPERACIÓN, EXPLOTACIÓN, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN TOTAL DEL CENTRO INTERGAL DE ATENCIÓN EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE (LEY 769 DE 2002), MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 1383 DE 2010, AL SERVICIO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE VILLA DEL ROSARIO – DATRANS, POR CUENTA Y RIESGO DEL CONCESIONARIO Y BAJO LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA ENTIDAD CONCEDENTE, A CAMBIO DE UNA REMUNERACIÓN EXPRESAMENTE PREVISTA POR LA LEY”** (fl. 15 *ibidem* – mayúsculas y negrillas sostenidas del original).

De acuerdo con lo expresamente estipulado en el contrato, el concesionario adquirió las siguientes obligaciones derivadas de la cláusula primera, como alcance del objeto del negocio jurídico:

**“PARÁGRAFO TERCERO: Las labores objeto del presente contrato, que se encuentran a cargo del CONCESIONARIO comprenden: 1. Dictar cursos sobre normas de tránsito que establece el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, 2) organizar el funcionamiento del Centro Integral de Atención al Conductor, conforme a lo previsto en la Ley (..)”** (fl. 15 cdno. no. 1 - mayúsculas y negrillas sostenidas del original – negrillas adicionales).

En cuanto al sometimiento a la ley colombiana, en la cláusula vigésima novena expresamente se consignó lo siguiente:

**“CLAÚSULA VIGÉSIMA NOVENA – SOMETIMIENTO A LA LEY COLOMBIANA Y JURISDICCIÓN APLICABLE:** Para todos los efectos legales, la formación, la ejecución, los efectos, la liquidación y las controversias que se derivan de este contrato se someten a la Constitución Política, normas civiles, comerciales, y la Ley 80 de 1993” (fl. 23 cdno. no. 1 - mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

2) El 26 de octubre de 2010, mediante oficio radicado en la dirección del Departamento Administrativo de Tránsito y transporte – Datrans (fls. 24 y 25 *ibidem*) el señor Álvaro Vila Forero solicitó “que su despacho me manifieste por escrito si se me permitirá seguir desarrollando la concesión 001 de mayo 10 de 2010, mientras se habilita el centro integral de mi propiedad” (fl. 25 cdno. no. 1).

3) El 10 de noviembre de 2010, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans mediante oficio con radicación no. DATTVR-685 (fls. 26 y 27 *ibidem*) determinó lo siguiente:

*“(..) Como usted lo puede observar, usted (sic) se comprometió a [o]rganizar el funcionamiento del Centro Integral de Atención al Conductor, conforme a lo previsto en la Ley, y de acuerdo a las Resoluciones No. 3204 de 2010 y No. 4230 de 2010 del Ministerio de Transporte, el Centro Integral de Atención al Conductor de su propiedad y sobre el cual se suscribió el contrato de prestación de servicios No. CC-001 de 2010, no se encuentra habilitado para continuar operando por ministerio de la Ley, conforme a la información que reposa en los archivos de esta Entidad Estatal, por lo que se le sugiere cumplir con los requerimientos legales para darle validez a los compromisos con usted pactados.*

*Es de anotar que no ha capricho (sic) del Departamento Administrativo de Tránsito de Transporte de Villa del Rosario -DATRANS, se tomó la decisión de no recibir los certificados emitidos por el Centro Integral de Atención al Conductor, si no (sic) porque la Ley así lo exige y actualmente por facultad de una norma superior, esta Entidad debe satisfacer las necesidades de los usuarios y dar cumplimiento a la normatividad vigente.*

*Es de anotar que de no cumplir con los requisitos exigidos por el Ministerio de Transporte, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos a través del Contrato de Prestación de Servicios No. CC – 001 de 2010, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Villa del Rosario – DATRANS, le propone acordar una suspensión del Contrato de Concesión suscrito con usted, mientras le conceden la habilitación, por lo cual le solicito presentarse en la Dirección de este Organismo de Tránsito a fin de llegar a un acuerdo sobre el mismo” (fl. 27 cdno. no. 1 – negrillas del original).*

## 2.2 Teoría del hecho del príncipe

Hace referencia a la adopción de medidas de orden legal (Ley) o administrativa (acto) de carácter general que, aunque no modifican el objeto del contrato ni precisamente pretenden esa finalidad, sí inciden en él de modo necesario haciendo más oneroso el cumplimiento a cargo del contratista, es decir, alteran la ecuación económica del contrato.

En ese entendimiento, los presupuestos para la configuración de esa situación son los siguientes:

- a) Expedición de una norma legal o medida administrativa de naturaleza general, impersonal o abstracta que modifica o altera el equilibrio económico del contrato existente al momento de su celebración; por el contrario, si se trata de un acto particular o subjetivo de la entidad contratante la teoría a aplicar no es ella sino otra muy distinta, como por ejemplo el “*ius variandi*” que, tiene otro contenido y fundamento.
- b) Debe ser expedida por la propia entidad contratante, de lo contrario, la teoría a aplicar al caso será otra como lo es la teoría de la imprevisión.
- c) Su impacto en el contrato puede ser directo o indirecto.

d) Produce una afectación grave y anormal del equilibrio económico del contrato, es decir, una alteración extraordinaria, no la propia o normal del contrato que bien puede ser cubierta o contenida con los recursos de imprevistos.

e) Imprevisibilidad, esto es, que al momento de proponer o celebrar el contrato no es posible prever o anticipar su advenimiento.

f) Permite reconocer al contratista la utilidad esperada, descontando los rubros de “administración” e “imprevistos”<sup>1</sup>.

### 2.3 El caso concreto

1) A continuación, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, quien en aplicación de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal solicita que se resuelva la controversia, sobre la base de insistir en el hecho de que el centro de atención integral al conductor de Villa del Rosario (Norte de Santander) se encontraba en funcionamiento con antelación a la expedición de las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, proferidas en el año 2010 por el Ministerio de Transporte.

Contrario a lo aducido por el contratista apelante, entre las obligaciones que asumió con la suscripción del referido contrato de concesión no. CC-001 de 2010 sí estaba el deber de “organizar el funcionamiento del Centro Integral de Atención al Conductor, conforme a lo previsto en la Ley” (fl. 15 cdno. no. 1), y precisamente por tal razón fue que el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario lo convocó a revisar la posibilidad de suscribir una suspensión del contrato mientras el concesionario lograba alinearse con los requerimientos del Ministerio de Transporte.

Ahora bien, debe advertirse igualmente que, tal asignación de obligaciones fue puesta en conocimiento del contratista desde el inicio del proceso de selección, el

---

<sup>1</sup> Véanse al respecto las sentencias de 4 de febrero de 2010 de la Sección Tercera de esta Corporación i) expediente con radicación no. 15.665, MP Enrique Gil Botero; ii) expediente con radicación no. 15.400, MP Enrique Gil Botero; iii) expediente con radicación no. 16.017, MP Enrique Gil Botero, y iv) expediente con radicación no. 16.022, MP Enrique Gil Botero.

cual terminó con la adjudicación del contrato de concesión no. CC-001 de 2010, por lo cual no resulta ser sorpresivo ni contrario a lo establecido por la propia entidad<sup>2</sup>.

De otra parte, si a juicio del contratista resultaba una carga sobredimensionada e ilimitada debió presentarse ante el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario y proponer salidas en los tiempos que le fueran favorables, de manera tal que pudiera cumplir a cabalidad con el objeto para el cual fue contratado, situación que claramente no se dio en este caso concreto.

En ese sentido, para la Sala es claro y evidente que el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario sí optó por un requerimiento previo al concesionario para que de manera mancomunada se revisaran las condiciones del contrato para su ejecución, sin embargo, el contratista no acudió a los llamados de la entidad contratante y no por ello se puede tener por acreditado el incumplimiento del contrato.

Por lo anterior, este cargo de apelación no tiene vocación de prosperidad.

2) Desde otro punto de argumentación, el recurrente sostiene que la entrada en vigencia de las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, ambas proferidas en el año 2010 por el Ministerio de Transporte, trajo consigo una consecuencia económica que desequilibró la ecuación financiera del contrato.

Al respecto, es necesario establecer la aplicabilidad de la teoría del *hecho del príncipe* como causa del desequilibrio económico del contrato estatal, para con posterioridad desestimar si las actividades adicionales que requirió el contrato son susceptibles de indemnización<sup>3</sup>:

a) En el presente asunto, el acto o hecho general sobre cuyas consecuencias se apoyan las pretensiones de desequilibrio económico del contrato formuladas por el

---

<sup>2</sup> Al respecto puede consultarse el pliego de condiciones de la licitación pública no. LP-001 de 2010 visible en los folios 41 a 89 del cuaderno no. 2.

<sup>3</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado de: 13 de febrero de 2013, radicación: 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996) con ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Gómez; 30 de enero de 2013, radicación: 08001-23-31-000-1998-00748-01(24020), con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero; 2 de julio de 2015, radicación: 68001231500019961131101 (34518), con ponencia del Dr. Hernán Andrade Rincón; 23 de noviembre de 2016, radicación 250002326000201201 (62161), y 30 de agosto de 2017, exp. 37567.

aquí demandante, son las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, expedidas en el año 2010 por el Ministerio de Transporte.

b) En ese contexto, a partir de los requisitos que la Sala en reiteradas oportunidades<sup>4</sup> ha señalado como indispensables para la configuración del *hecho del príncipe*, las citadas Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre de 2010 del Ministerio de Transporte no tienen la calidad de constituir causa del hecho del príncipe, debido a que no se trata de *“un acto de carácter general expedido por el órgano o autoridad pública contratante (ley o acto administrativo) en ejercicio de una competencia diferente a la contractual que afecte gravemente la ecuación financiera de un contrato”*<sup>5</sup>, pues, tales actos administrativos fueron emitidos por una entidad completamente diferente a la que obra como contratante en el negocio jurídico objeto de examen.

c) Debe advertirse, igualmente, que desde el pliego de condiciones el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario estableció, expresa y claramente, que mediante la figura de concesión se recibían propuestas económicas para el cumplimiento del objeto *“por cuenta y riesgo del concesionario bajo la vigilancia y control de la entidad concedente (...)”* (fl. 47 cdno. no. 2)<sup>6</sup>.

d) De acuerdo con lo anterior, como el cumplimiento del objeto del contrato de concesión no. CC-01 de 2010 se debía ajustar a la normatividad vigente, es claro que desde un comienzo del proceso contractual fueron expresamente determinados y atribuidos esos deberes y actividades a cargo del contratista concesionario, para la Sala es claro que si bien tales actividades trajeron consigo un mayor tiempo de dedicación para su desarrollo, lo cierto es que para ello la entidad concedente le propuso en varias oportunidades al concesionario invitaciones para concertar la suspensión del contrato<sup>7</sup> y, sin embargo, el contratista no acudió a tales llamados.

---

<sup>4</sup> Pueden consultarse, entre otras, las sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera de: 18 de septiembre de 2003, radicación no. 15.119, con ponencia del Dr. Ramiro Saavedra Becerra y 2 de septiembre de 2004, con radicación no. 14.578, con ponencia de la Dra. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>5</sup> Sentencia de 28 de junio de 2012 de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con radicación no. 21.990 con ponencia de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>6</sup> Sobre el punto puede consultarse la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera de 11 de diciembre de 2003, con radicación no. 16.433 con ponencia del Dr. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>7</sup> Al respecto, pueden consultarse las comunicaciones de: noviembre 10 de 2010 con radicación no. DATTVR-685 (fls. 26 y 27 cdno. no. 1) y febrero 14 de 2011 con radicación no. DATTVR-082 (fls. 3 a 10 cdno. no. 2).

e) Así las cosas, resalta la Sala que las obligaciones y actividades que el contratista apelante insiste en catalogar como nuevas y sorpresivas, con la implicación además de que constituyen la fuente del desequilibrio solicitado, no admite duda que corresponden a deberes y obligaciones que se estipularon desde el inicio del proceso de selección por el Departamento de Tránsito y Transporte – Datrans de Villa del Rosario, por lo que carece de sustento válido actual pretender esgrimir las o soportarlas como explicación del supuesto desequilibrio económico pretendido.

f) En consecuencia, como el contratista apelante no acreditó cuáles eran las actividades ni mucho menos el valor que le implicaba su desarrollo, situaciones que aparentemente lo sorprendieron con la entrada en vigencia de las mencionadas Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre del 2010 expedidas por el Ministerio de Transporte, y que afectaron gravemente la ecuación financiera del contrato, no es posible en el presente caso que prosperen las peticiones de desequilibrio económico alegadas por el demandante.

g) Por consiguiente la Sala encuentra que la decisión de negar las súplicas de la demanda adoptada por el *a quo* es acertada y por ello debe ser confirmada.

### **3. Conclusiones**

1) Para la Sala es claro que la demanda se circunscribió a la discusión sobre la ocurrencia del desequilibrio económico en contra del concesionario por cuenta de la expedición de las Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre, ambas proferidas en el año 2010 y por el Ministerio de Transporte, mediante las cuales se impusieron cambios en la regulación para la habilitación, funcionamiento y operación de los centros de atención integral de atención a los conductores que impactaron directamente en la ejecución del contrato de concesión no. CC-001 de 2010.

2) De lo acreditado en el expediente se tiene que las citadas Resoluciones números 3204 del 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre de 2010 del Ministerio de Transporte no fueron expedidas por la entidad contratante, por lo cual no es posible la configuración de un desequilibrio económico como consecuencia del hecho del

príncipe, así como tampoco se aportó prueba alguna con la que se acrediten las consecuencias económicas a las que alude el actor en la demanda.

3) En consonancia con lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada en el sentido de denegar las pretensiones de la demanda.

#### **4. Condena en costas y agencias en derecho**

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 salvo, que se ventile un interés público<sup>8</sup> la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, a su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso consagra que se condenará en costas “a la parte vencida”.

Para el presente caso la parte vencida es el actor, señor Álvaro Vila Forero, por lo que en cuanto se refiere a los gastos del proceso estos serán liquidados por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Norte de Santander de manera concentrada, según el artículo 366 del Código General del Proceso<sup>9</sup>.

Sobre las agencias en derecho, se tiene que para la fecha de la presentación de la demanda se hallaba vigente el artículo 6 numeral 3.1.3 del Acuerdo 1887 de 2003 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de este modo, la Sala considera razonable tasar las agencias en derecho en VEINTISIETE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$27'355.743,7)<sup>10</sup>, suma que deberá ser pagada por el señor Álvaro Vila Forero.

---

<sup>8</sup> Al respecto consultar la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 11 de octubre de 2021, expediente no. 11001-03-26-000-2019-00011-00 (63.217), MP Fredy Ibarra Martínez.

<sup>9</sup> El artículo 366 del Código General del Proceso prevé: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”.

<sup>10</sup> Para la tasación de ese monto, se procedió a la actualización de las pretensiones de la demanda a la fecha de la presente providencia, cálculo que arrojó la cantidad de \$2.1735.574.377,9, de ese valor se extrajo el 0,1% conforme a las reglas del Acuerdo 1887 de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y que arrojó la suma de \$27.355.743,7, monto que fue convertido y expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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 decisión del Tribunal Administrativo de Norte de Santander del 18 de junio de 2015.

**2º) Condénase** en costas a la parte demandante las cuales deberán liquidarse por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Norte de Santander de manera concentrada en caso de haberse causado.

**3º) Fíjase** por concepto de agencias en derecho la suma equivalente a VEINTISIETE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$27'355.743,7), suma que deberá ser pagada por el señor Álvaro Vila Forero.

**4º) Ejecutoriada** esta providencia, por Secretaría **Devuélvase** el expediente al Tribunal de origen con las correspondientes constancias.

### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente de la Subsección  
(firmado electrónicamente)

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado Ponente  
(firmado electrónicamente)

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado  
(firmado electrónicamente)  
(con Aclaración de voto)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados integrantes de la Sala de decisión en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 del Decreto Legislativo 806 de 2020.