

**INVOCACIÓN DE LA NORMA / VIOLACIÓN DE LA NORMA / CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LA NORMA / SUSTENTACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LA NORMA / ERROR FORMAL / FUNDAMENTACIÓN DE LA DEMANDA / FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA DEMANDA / CONTENIDO DE LA DEMANDA / HECHOS DE LA DEMANDA / GARANTÍA DEL DERECHO A LA DEFENSA / INEXISTENCIA DE LA VIOLACIÓN DEL DERECHO DE CONTRADICCIÓN / INEXISTENCIA DE INEPTITUD DE LA DEMANDA / IMPROCEDENCIA DE LA INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**

[S]e aprecia por la Sala que, si bien en la demanda no se incluyó un acápite de normas violadas y concepto de la violación, lo cierto es que tal falencia fue una irregularidad de tipo formal y no sustancial, en tanto no supuso la ausencia de cargos de nulidad y concepto de la violación, sino la falta de inclusión de esos argumentos en un acápite especial. En efecto, se observa que en los hechos de la demanda se invocaron, aun cuando no atendiendo a una técnica jurídica estricta, las normas en que soportaba los reparos frente a los actos enjuiciados y los motivos de reproche en los que finalmente se centró la resolución de la controversia, como se advierte en la fijación del litigio y en la argumentación de la sentencia de primera instancia. (...) Bajo estas precisiones, (...) la falencia anotada constituyó una irregularidad formal y no sustancial, frente a la que no se formuló reparo por el municipio accionado a través de la excepción de ineptitud de la demanda y a la postre no afectó el derecho de defensa de la parte demandada (...).

**FUENTE FORMAL:** C.P.A.CA. - ARTÍCULO 162 NUMERAL 4 / C.P.A.CA. - ARTÍCULO 170

**CONVENIO DE ASOCIACIÓN / REQUISITOS DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN / NORMATIVIDAD DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN / ENTIDAD ESTATAL**

Una de las formas a las que podrán acudir las entidades estatales con el fin de cumplir su cometido misional, ha de corresponder a las distintas clases de asociación entre entidades públicas y personas de derecho privado. Esta precisión conduce a la necesidad de referirse a la forma de asociación consagrada constitucionalmente en el artículo 355 (...). La celebración de esos acuerdos fue reglamentada por el Decreto 777 de 1992 (...). Adicionalmente, del contenido del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, norma invocada en el convenio que ocupa la atención de la Sala, se destaca lo siguiente: a) Abrió el campo de cobertura de esta figura a los sujetos que podían concurrir a su utilización y en ese sentido prescribió que las entidades estatales, cualquiera fuera su naturaleza y orden administrativo podrían, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse. b) Amplió su ámbito de aplicación en función de los sujetos con quienes podría asociarse el Estado y al efecto dispuso que podría hacerlo con personas jurídicas particulares. c) Abarcó un espectro funcional mayor, por cuanto se previó que podría utilizarse este instrumento para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asignara la ley a las entidades estatales. d) Así mismo, consagró que cuando en virtud de lo dispuesto en ese artículo, surgieran personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarían a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común. De esa legislación igualmente ha de destacarse, como conclusión esencial, que los convenios de asociación a que se refiere tal artículo se celebrarían de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en tanto fue ese el marco normativo Superior en el que se apoyó su expedición, de manera que no resultaba acertado interpretar la

normativa legal expedida atendiendo a un contexto distinto al que impuso la Carta Superior. (...) En la actualidad, el Decreto 777 de 1992 se encuentra derogado por virtud del Decreto 092 de 2017, a partir del cual se introdujeron nuevas disposiciones en torno a los convenios de asociación (...).

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 355 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 209 / DECRETO 777 DE 1992 / LEY 489 DE 1998 - ARTÍCULO 96 / DECRETO 777 DE 1992 / DECRETO 092 DE 2017

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el concepto y los elementos que conforman el convenio de asociación, consultar providencia de 3 de diciembre de 2014, Exp. 51832, C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz; conceptos de 23 de febrero de 2006, Rad. 1710, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; de 3 de septiembre de 2009, Rad. 1957, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo; de 12 de septiembre de 2013, Rad. 2146, C.P. William Zambrano Cetina; y providencia de la Corte Constitucional, de 9 de septiembre de 1999, Exp. C-671, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

**MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / CONVENIO DE ASOCIACIÓN / MODIFICACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL / FALTA DE PRUEBA / AUSENCIA DE PRUEBA / INVITACIÓN A NEGOCIAR / ACTO PRECONTRACTUAL / ETAPA PRECONTRACTUAL / NEGACIÓN DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

El demandante alegó en todo momento que la entidad modificó unilateralmente el documento soporte técnico y financiero del convenio al incluir la obligación de reintegrar al municipio el fruto de la comercialización del material reciclable, obligación que no existía cuando se suscribió el convenio y fue posterior a su celebración sin contar con la anuencia del asociado. (...) [N]o es posible concluir que la administración introdujo de manera posterior a la firma del convenio el párrafo en cuestión sin el consentimiento del contratista, pues por el contrario lo que se infiere es que (...) [el demandante] sí conoció de su texto antes de suscribir el acuerdo de voluntades, dado que, se reitera, fue con base en los datos allí suministrados por la administración, en cuanto a valor y plazo, que la demandante estructuró su oferta de asociación. Ahora, si bien el soporte técnico y económico que se encuentra firmado por los funcionarios del municipio no tiene fecha, tal circunstancia no resulta suficiente para sustraerle vigor a su contenido y menos para inferir que la inclusión del párrafo en cuestión se hizo con posterioridad a la firma del convenio y sin la anuencia del asociado. Ello se deriva del hecho de que las partes reiteradamente, a lo largo de la ejecución se refieren a ese documento como el fundamento técnico y económico de la invitación que sirvió de base a la celebración del convenio, lo cual permite entrever que su elaboración, en efecto, al ser el sustento de la convocatoria para celebrar el acuerdo, fue anterior a su suscripción. (...) Se deriva de lo expuesto que, lejos de ser sorprendido por la entidad respecto de la obligación de reintegrar los dineros de la comercialización como lo sostuvo en la demanda y en la apelación, en realidad lo que hizo (...) [el demandante] fue apartarse del compromiso que sobre el particular se plasmó en los documentos precontractuales que hicieron parte del convenio y procedió a su reinversión según su arbitrio en cuestiones que el proyecto no requería reinvertir y sin obtener la autorización previa y expresa de la SAM. Ciertamente, lo que procuraba el apelante era que la entidad aceptara una reinversión que ya había hecho motu proprio, con desconocimiento de esas condiciones, aspecto que dista de guardar identidad con lo sostenido en la demanda acerca de la supuesta modificación unilateral referente al fruto de la comercialización de los recursos,

circunstancia que, además, como se anotó, en precedencia carece de respaldo probatorio. Así pues, los cargos del recurso de apelación dirigidos a reprochar la conducta de la entidad por la supuesta modificación unilateral del documento “soporte técnico y económico” del convenio de asociación, con sustento en la cual incluyó en el acto de liquidación la obligación de reintegrar al municipio el fruto de la comercialización del material reciclable no tienen vocación de prosperidad.

**CONDENA EN COSTAS / PRESUPUESTOS DE LA CONDENA EN COSTAS / LIQUIDACIÓN DE COSTAS PROCESALES / AGENCIAS EN DERECHO / TARIFA DE LAS AGENCIAS EN DERECHO / MONTO DE AGENCIAS EN DERECHO / CUANTÍA DEL PROCESO / ESTIMACIÓN DE LA CUANTÍA DEL PROCESO / CUANTÍA DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA / DURACIÓN DEL PROCESO / GESTIÓN DEL PROCESO / CONDENA EN AGENCIAS EN DERECHO**

Habida cuenta de que para este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, en la presente providencia se impondrá la condena en costas a cargo de la parte vencida, es decir, a la parte demandante. Procede la Sala a fijar las agencias en derecho correspondientes, para que se tengan en cuenta en la liquidación de costas. Para el efecto, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del mismo Código, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere. (...) A su vez, el artículo 6 del Acuerdo consagró que en los procesos con cuantía las tarifas máximas de agencias en derecho deben establecerse en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia. Respecto de la naturaleza se advierte que el debate central giró en torno a la nulidad del acto que liquidó unilateralmente el convenio de asociación (...), debate que en segunda instancia no concluyó que adoleciera de ilegalidad alguna. Acerca de la calidad de la gestión procesal se observa que la entidad demandada no presentó alegatos de conclusión en segunda instancia. En cuanto a la duración del proceso en segunda instancia, se tiene que el recurso de apelación se admitió el (...), término desde del cual a la fecha en que se profiere esta decisión ha pasado más de un año. A partir de lo expuesto, se fijan las agencias en derecho en la segunda instancia en el 1% de [las pretensiones de la demanda] (...) a cargo de la parte vencida, en este caso la parte demandante (...) y en favor de la entidad demandada municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 365 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 366 / C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 188 / ACUERDO 1887 DE 2003 DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02267-01(66268)**

**Actor: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE RECICLADORES DE MEDELLÍN  
RECIMED**

**Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
(APELACIÓN SENTENCIA)**

Temas: AUSENCIA DE INVOCACIÓN DE NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN / en este caso se invocaron en los hechos de la demanda y el demandado ejerció su derecho de contradicción frente a los mismos – CONVENIOS DE ASOCIACIÓN / marco legal y jurisprudencial – MODIFICACIÓN UNILATERAL DE LAS CONDICIONES DEL CONVENIO – no se acreditó que el ente territorial hubiera variado las condiciones económicas inicialmente acordadas frente a la destinación del producto de la comercialización del reciclaje

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 8 de septiembre de 2020, mediante la cual resolvió negar las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la parte actora.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Síntesis del caso**

La presente controversia gira en torno a la nulidad del acto que liquidó unilateralmente – y del que lo confirmó- el convenio de asociación No. 4600021485 celebrado entre municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente y la Cooperativa Multiactiva de Recicladores de Medellín – Recimed, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos tendientes a fortalecer la gestión integral de residuos sólidos en la centralidad y los corregimientos de Medellín, a través del mejoramiento de los ingresos, condiciones de vida, y capacidad técnica y administrativa de los recuperadores ambientales y organizaciones de base comunitaria.

Se alega por la cooperativa demandante que el municipio no podía liquidar el convenio unilateralmente por no resultar posible ejercer las potestades conferidas por la Ley 80 y tampoco podía incorporar en el acto de liquidación la orden a Recimed de reintegrar los valores correspondientes a los frutos de la comercialización del reciclaje, por cuanto esa orden surgió de un cambio unilateral

e inconsulto que el ente territorial realizó de los soportes técnicos y económicos que sirvieron de base del acuerdo.

## **2. La demanda**

La demanda fue presentada el 27 de octubre de 2015 por la Cooperativa Multiactiva de Recicladores de Medellín Recimed, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) contra el municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente, con el fin de que:

- i) Se declare la nulidad de la Resolución No. 211 del 5 de junio de 2013, por la cual el municipio liquidó unilateralmente el convenio No. 4600021485 y la de la Resolución No. 295 del 25 de julio del mismo año, por la que, al resolver el recurso de reposición interpuesto contra aquella, la confirmó.
- ii) Como consecuencia de las anteriores declaraciones:
  - Se condene al municipio de Medellín a pagar a la cooperativa la suma de \$441'223.248<sup>1</sup>.
  - Se liquide judicialmente el contrato.
  - Se exonere a Recimed de la obligación de reintegrar al municipio de Medellín los dineros recaudados en desarrollo de la comercialización en los componentes urbano y rural, por valor de \$834'754.739.

## **3. Los hechos**

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos relevantes:

**3.1.** El 9 de octubre de 2009, el municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente y la Cooperativa Multiactiva de Recicladores de Medellín Recimed celebraron el convenio de asociación No. 4600021485, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos tendientes a fortalecer la gestión integral de residuos sólidos en la centralidad y los corregimientos de Medellín, a través del mejoramiento de los ingresos, condiciones de vida, y capacidad técnica y administrativa de los recuperadores ambientales y organizaciones de base comunitaria.

---

<sup>1</sup> No se indica en la demanda a cuál concepto corresponde esta suma.

**3.2.** El plazo del convenio se pactó en 19 meses y 20 días calendario que iniciaría el 14 de octubre de 2009 en su componente rural y el 28 de noviembre del mismo año en su componente urbano, plazo que se amplió en 37 días calendario. El valor de los aportes se acordó en la suma de \$4.947'733.598, de los cuales \$3.841'577.778 correspondían a aportes en dinero a cargo del municipio de Medellín y \$1.106'155.820 los debía aportar Recimed en especie.

**3.3.** En la propuesta presentada por la demandante se plasmó que el fruto de la comercialización del reciclaje de residuos sólidos se dirigiría a reinvertir en la cooperativa.

**3.4.** El plazo del convenio venció el 20 de junio de 2011 y el 23 de mayo de 2013, el municipio envió a la cooperativa un proyecto de acta de liquidación en la que modificó unilateralmente las condiciones de los soportes técnicos y económicos del convenio al incluir la obligación a cargo de Recimed de reintegrar el 100% de los dineros recaudados por concepto de comercialización de los componentes urbano y rural, estimado en la suma de \$834'754.739, con lo cual desconoció las normas que desarrollaban el convenio de asociación como el artículo 355 de la Constitución Política y los artículos 4 y 96 de la Ley 446 de 1999 que impedían que la entidad estatal pudiera modificar unilateralmente este convenio.

**3.5.** Esta propuesta de liquidación no fue aceptada por Recimed, por cuanto, según se alegó, esos valores habían ingresado al patrimonio de la demandante para reinvertir en la cooperativa.

**3.5.** Se sostiene en la demanda que, pese a que el convenio de asociación no se rige por las normas de la Ley 80 de 1993, sino por los artículos 355 de la Constitución Política y 96 de la Ley 446 de 1996, el municipio de Medellín, en abuso de su posición dominante, mediante Resolución No. 211 del 5 de junio de 2013 liquidó unilateralmente el convenio de asociación sin tener facultad para hacerlo, dada la relación horizontal que existía entre las partes.

**3.6.** Luego de ser atacada a través de recurso de reposición, la anterior decisión fue confirmada en resolución 295 del 25 de julio de 2013.

#### **4. Fundamentos de derecho**

Como apoyo jurídico de sus pretensiones, la parte demandante señaló que en este evento debía observarse lo dispuesto en el literal j) del numeral iv) del artículo

164 del CPACA que regulaba el término de caducidad para interponer el medio de control de controversias contractuales en concordancia con lo consagrado en el artículo 141 de ese mismo compendio legal.

## **5. Actuación procesal**

**5.1.** Por auto del 22 de enero de 2016, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda, ordenó la notificación a la entidad demandada y al Ministerio Público.

### **5.2. Contestación de la demanda – municipio de Medellín**

La entidad accionada contestó dentro del término legal. En esa oportunidad se opuso a las pretensiones por carecer de fundamento jurídico.

Advirtió que el convenio, no obstante regirse por el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 777 de 1992, ello no impedía que pudieran ejercerse las facultades que la Ley 80 de 1993 otorgaba a las entidades estatales como el municipio de Medellín, pues no dejaba de ser un negocio jurídico estatal.

Frente a los supuestos fácticos, indicó que el municipio no había modificado unilateralmente las condiciones económicas del acuerdo, pues en ninguna parte del convenio, ni en sus estudios previos ni en la propuesta, se estableció que el producto de la comercialización era para reinvertir en la cooperativa.

Indicó que, por el contrario, en los estudios previos que antecedieron la contratación se plasmó que los recursos de comercialización no serían del patrimonio de Recimed, toda vez que debían ser consignados en una cuenta especial para que la Secretaría de Medio Ambiente definiera su destinación, pero no ingresaría a los activos de la cooperativa.

Adicionalmente formuló las excepciones que denominó “*caducidad*”, “*prescripción*”, “*falta de causa para demandar*”, “*inexistencia de la obligación*”, “*buena fe*” y “*compensación*”.

### **5.3. Audiencia Inicial**

El 1 de noviembre de 2016 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en la cual tuvo lugar la etapa de saneamiento.

En su desarrollo, se advirtió sobre la ausencia de causales de nulidad que viciarán lo actuado y así quedó expresamente convalidado por los intervinientes.

Al pronunciarse sobre la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales advirtió que la demanda se presentó dentro de la oportunidad prescrita en el numeral iv) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, por lo que el medio de oposición no estaba llamado a prosperar, como tampoco lo estaba la excepción de prescripción.

Luego, al fijar el litigio, lo circunscribió a establecer si los actos administrativos contenidos en las resoluciones 211 del 5 de junio 2013 y 295 del 25 de julio de 2013, expedidas por el municipio de Medellín por medio de las cuales liquidó unilateralmente el convenio de asociación No. 4600021485 están viciados de nulidad por las razones esbozadas por la parte actora<sup>2</sup> referentes a la falta de competencia para realizar la liquidación unilateral del acuerdo por no ser posible incluir el ejercicio de cláusulas exorbitantes de la Ley 80 de 1993, ni incluir en la liquidación la obligación de reintegrar sumas de dinero recaudadas por la demandante.

Agotado esto, se pronunció acerca del valor de las pruebas aportadas al proceso, incorporó las documentales allegadas por las partes y decretó los oficios solicitados para que se remitieran otros documentos; negó los testimonios solicitados por la parte actora por no haberse indicado el objeto de la prueba.

#### **5.4. Etapa de pruebas**

En auto de 9 de agosto de 2017 el a quo requirió a la parte demandada para que allegara los documentos decretados como pruebas, cumplido lo cual se agotó la etapa probatoria.

#### **5.5. Alegatos de conclusión**

Mediante auto del 28 de noviembre de 2017, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto. En el término concedido las partes presentaron sus respectivos escritos de alegaciones,

---

<sup>2</sup> Se advierte que en el acápite de fundamentos de derecho la parte actora no invocó cargos de nulidad en contra de las resoluciones acusadas, pero en los hechos de la demanda sí hizo referencia a los argumentos aludidos por el *a quo*.



en los cuales reiteraron los argumentos expuestos en oportunidades procesales precedentes.

El Ministerio Público guardó silencio.

## **5.6. La sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Antioquia en sentencia del 8 de septiembre de 2020 negó las pretensiones de la demanda.

Después de referirse a la normativa y a la jurisprudencia relacionada con los convenios de asociación previstos en el artículo 355 de la Constitución Política, el artículo 96 de la Ley 446 de 1998 y el Decreto 777 de 1992, consideró que en los mismos era procedente ejercer la facultad de liquidación unilateral, la cual pese a no corresponder a una cláusula exorbitante autorizada por el mencionado Decreto, en todo caso estaba prevista en la Ley 80 de 1993 que regía, por regla general, la actividad contractual del ente territorial demandado.

Con base en ello, estimó que la administración municipal había obrado con competencia al expedir las resoluciones acusadas.

Resuelto lo anterior, el *a quo* precisó que, además de haber alegado la falta de competencia, se evidenciaba que se impetraba la nulidad de esos mismos actos administrativos *“porque supuestamente se habría incurrido en abuso por parte del ente territorial, en la medida en que habría modificado unilateralmente los documentos técnicos que constituyen el antecedente del convenio lo que le ha servido a la Secretaría del Medio Ambiente para exigir las devolución de unas sumas de dinero que se obtuvieron como producto de la comercialización de los productos reciclable, que el contratista estima que le pertenecen”*.

Luego de revisar los documentos en que se sustentaban las pretensiones del demandante, correspondientes a los soportes técnicos y económicos del convenio indicó que había dos paquetes concernientes a esos soportes. Unos sin firma y otros signados por representantes del municipio, aunque ninguno tenía fecha.

Señaló que en el que se hallaba firmado y el cual aunque no tenía fecha merecía valor probatorio, a diferencia de aquel que no se hallaba rubricado, se encontraba la estipulación relativa a que la destinación de los frutos de la comercialización de

los residuos sólidos recolectados sería definida por la Secretaría de Medio Ambiente de Medellín y no ingresarían al peculio del asociado.

Bajo ese contexto estimó que las pretensiones relacionadas con la ilegalidad de la orden de reintegro de \$834'754.739 carecerían de respaldo probatorio, pues lo cierto era que, según se pactó en su contenido, el uso final que debía dársele a los rendimientos, frutos, o productos resultantes de la comercialización del material reciclable sería definido por la Secretaría de Ambiente, pero en todo caso no entrarían a formar parte del patrimonio de Recimed.

Finalmente, el *a quo* se pronunció frente a la pretensión relacionada con la falta de pago en favor de Recimed de la suma de \$441'223.248, la que, según afirmó el demandante, el municipio de Medellín no desembolsó en su favor.

Al respecto, el tribunal consideró que en tanto el convenio terminó por vencimiento del plazo sin que se hubieran ejecutado las prestaciones a cargo de las partes, no tenía objeto que se hubiere desembolsado la suma reclamada, máxime cuando se evidenció que de la suma que se le entregó al contratista, este no alcanzó a ejecutar sino \$301'690.799.

## **5.7. El recurso de apelación**

### **5.7.1. Parte actora**

Como fundamento de su inconformidad contra la sentencia de primera instancia, la parte actora manifestó que el tribunal no tuvo en cuenta la existencia del material probatorio que mostraba que fue luego de firmar el convenio que se incluyó una modificación sustancial que consistió en que los rubros de comercialización no ingresarían al patrimonio de Recimed.

Manifestó que en los términos de la invitación y la propuesta no se incluían esas modificaciones, respecto de la destinación de los dineros recaudados por concepto de comercialización de residuos sólidos.

Expresó que fue durante el curso de la ejecución de convenio que la administración procedió a su modificación al introducir un párrafo adicional en el numeral 12.1.7. de los soportes técnicos en el que se indicó que la destinación de los recaudos por comercialización sería decidida por la entidad.

Señaló que tras advertir lo anterior, Recimed elevó sendas comunicaciones a la Secretaría manifestando lo ocurrido frente a lo cual se obtuvieron respuestas que ninguna relación guardaban con la situación puesta de presente.

Sostuvo que el municipio no podía exigir el reintegro de unos rubros que no estaban contemplados en el contrato para ser destinados a su arbitrio, dado que esto causaría un desequilibrio económico en detrimento de Recimed.

Argumentó que el hecho de que no se supiera la fecha del documento en el cual se habían efectuado las modificaciones a los soportes técnicos en los que se incluyó que la destinación de los frutos de la comercialización sería determinada por la Secretaría de Ambiente era una circunstancia que ponía a Recimed en posición de indefensión y debió ser una situación aclarada por la entidad territorial.

## **6. Actuación en segunda instancia**

**6.1.** Mediante providencia del 10 de diciembre de 2020, la Sección Tercera de esta Corporación admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora.

**6.2.** En decisión del 4 de mayo de 2021, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiese su concepto.

En el término otorgado, la parte actora presentó su escrito de alegaciones, en el que, en esencia, reiteró los argumentos que soportó la causa.

La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

Para resolver la segunda instancia de la presente *litis*, se abordarán los siguientes temas: **1)** competencia del Consejo de Estado; **2)** procedencia y oportunidad para el ejercicio de la acción contractual; **3)** cuestión previa: La ausencia de formulación concreta de los cargos de nulidad contra el acto administrativo demandado en un acápite destinado para ese propósito; **4)** el marco normativo y jurisprudencial de los convenios de asociación; **5)** análisis de la apelación: **5.1)** hechos probados; **5.2)** la acreditación de la modificación unilateral del convenio de asociación y **6)** costas.

### **1. Competencia del Consejo de Estado**

A continuación, la Sala verificará la competencia para conocer del recurso de apelación:

Se tiene presente que el artículo 104<sup>3</sup> de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), vigente a partir del 2 de julio de 2012, prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para conocer, *“además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, (...) en los que estén involucradas las entidades públicas”*.

En esta oportunidad se encuentran en controversia circunstancias atinentes a la nulidad del acto de liquidación del convenio de asociación No. 4600021485 celebrado entre el municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente y la Cooperativa Multiactiva de Recicladores de Medellín Recimed.

Así las cosas, el municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente ostenta la naturaleza de entidad pública, por lo que, con sujeción a lo dispuesto en el numeral primero del artículo 104 del CPACA, esta jurisdicción es competente para conocer del presente asunto.

1.2.- También le asiste competencia a la Sala para tramitar la causa en segunda instancia, toda vez que la mayor de las pretensiones de contenido económico se estimó en la suma de \$834'754.739<sup>4</sup>, monto que resulta superior a la suma equivalente a 500 S.M.L.M.V. (\$322'175.000)<sup>5</sup>, exigida en la Ley 1437 de 2011, para que el proceso tuviera vocación de doble instancia.

## **2. Procedencia y oportunidad para el ejercicio de la acción contractual**

Observa la Sala que las pretensiones versan sobre la nulidad del acto que liquidó unilateralmente el convenio de asociación No. 4600021485, celebrado entre el municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente y la Cooperativa Multiactiva

---

<sup>3</sup> *“Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

*“Igualmente conocerá de los siguientes procesos:*

*“(…).*

*“2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”.*

<sup>4</sup> Folio 3 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> \$ con fundamento en el salario mínimo legal vigente el 27 de octubre de 2015 (\$644.350X 500 = \$322'175.000).

de Recicladores de Medellín Recimed y la nulidad del acto que lo confirmó, aspecto que, al tenor de los dictados del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 orientan a que: *“Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas”*, corresponde ventilarse a través del medio de control de controversias contractuales.

Para establecer la oportunidad de la interposición de la demanda y sin que esta precisión anticipadamente convalide o no la competencia para expedir el acto de liquidación unilateral que se acusa en el marco del convenio de asociación No. 4600021485, la Sala atenderá a la regla prescrita en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con la cual la demanda deberá ser presentada dentro de los dos años contados: *“iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;”*.

La Resolución No. 295 del 25 de julio de 2013, mediante la cual se confirmó la Resolución 211 del 5 de junio del mismo año, por la que se liquidó unilateralmente el convenio de asociación No. 4600021485, fue notificada personalmente a Recimed el 6 de agosto de 2013<sup>6</sup>, cobrando ejecutoria<sup>7</sup> el 8 de agosto siguiente, en tanto el 7 era festivo.

Así pues, el punto inicial del término de caducidad ha de situarse en el 9 de agosto de 2013, por lo que los dos años de caducidad habrían de cumplirse el 9 de agosto de 2015.

En este punto es imperativo señalar que el 29 de julio de 2015, faltando doce días para fenecer el plazo, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Judicial 112 para Asuntos Administrativos, trámite que culminó el 22 de octubre de 2015<sup>8</sup>, tras expedirse la constancia en la cual se daba cuenta de que la audiencia se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio.

---

<sup>6</sup> Folio 102 del cuaderno 1

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** *Los actos administrativos quedarán en firme:*  
(...)

2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

<sup>8</sup> Folio 2 del cuaderno 1.

A partir del día siguiente se reanudó el plazo de doce días restantes para completar los dos años de la caducidad, los cuales vencían el 3 de noviembre de 2015.

Como consecuencia, al haberse interpuesto la demanda el 27 de octubre de 2015, la Sala concluye que la acción se ejerció dentro del término legalmente establecido.

### **3. Cuestión previa: La ausencia de formulación concreta de los cargos de nulidad contra el acto administrativo demandado en un acápite destinado para ese propósito**

Como se desprende del recuento procesal, si bien en la demanda se destinó un acápite para plantear los fundamentos jurídicos en que apoya sus pretensiones, se observa que allí no se expresaron de manera clara las causales de nulidad que se invocan en contra de los actos acusados como tampoco las normas en que sustentan sus reparos.

Al respecto, la Sala advierte que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4) del artículo 162 del CPACA, se exige que *“cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”*, norma procesal que por ser de orden público resulta de imperativo cumplimiento.

En consonancia con lo anterior, de acuerdo con el artículo 170 del mismo estatuto legal, cuando la demanda carezca de algunos de los requisitos exigidos por la ley, como el mencionado en precedencia, es deber del juez inadmitirla para que la parte actora la corrija.

En el caso concreto no se evidencia que el *a quo* hubiera acatado ese precepto legal, cuestión que no deja ser reprochable en la medida en que su gestión desde la etapa de admisión de la demanda debe estar encaminada a enderezar las anomalías de que adolezca el proceso con miras a evitar fallos inhibitorios.

Se observa que en el desarrollo de la audiencia inicial, al fijar el litigio, el *a quo* formuló el problema jurídico abarcando los reproches de ilegalidad que contra las resoluciones enjuiciadas se desprendían de los hechos de la demanda, en los cuales se alegó expresamente que el demandado desconoció que el convenio no se regía por la Ley 80 de 1993 ni por la Ley 1150 de 1993, sino que estaba

amparado por las disposiciones del artículo 355 de la Constitución Política y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, por lo que no se tenía facultad para ejercer un poder supremo frente al otro mediante actos y decisiones unilaterales como la modificación de las condiciones económicas inicialmente pactadas, ni la expedición de un acto de liquidación unilateral en el que se incluyera la orden de reintegro a cargo de Recimed de valores como resultado de la modificación unilateral de las condiciones económicas realizada por el ente territorial.

Con base en lo anterior, a partir del contenido de los fundamentos fácticos expuestos en la demanda, el *a quo* advirtió que el litigio debía centrarse en establecer si los actos administrativos demandados adolecían de nulidad por falta de competencia, por no resultar posible ejercer las potestades unilaterales conferidas por la Ley 80 y si era válido incluir en la liquidación la obligación a cargo de Recimed de reintegrar los valores correspondientes a los frutos de la comercialización del reciclaje, obligación que, según el dicho del demandante, era producto de una modificación unilateral realizada por el municipio de los soportes técnicos y económicos del acuerdo.

En síntesis, se aprecia por la Sala que, si bien en la demanda no se incluyó un acápite de normas violadas y concepto de la violación, lo cierto es que tal falencia fue una irregularidad de tipo formal y no sustancial, en tanto no supuso la ausencia de cargos de nulidad y concepto de la violación, sino la falta de inclusión de esos argumentos en un acápite especial.

En efecto, se observa que en los hechos de la demanda se invocaron, aun cuando no atendiendo a una técnica jurídica estricta, las normas en que soportaba los reparos frente a los actos enjuiciados y los motivos de reproche en los que finalmente se centró la resolución de la controversia, como se advierte en la fijación del litigio y en la argumentación de la sentencia de primera instancia.

De otra parte, la Sala estima que la situación descrita no comportó una violación al derecho de defensa y de contradicción de la parte demandada, puesto que, pese a que el *a quo* no ordenó su corrección, se admitió la demanda en la forma en que fue presentada y al ser notificado de esta, el municipio demandado no formuló la excepción de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales.

Al contrario, surge con claridad que su defensa se dirigió a ejercer directa oposición frente a los reparos invocados contra los actos acusados al advertir que, pese a que el convenio de asociación se rige por el artículo 355 de la Constitución

Política y por el Decreto 777 de 1992, ello no obstaba para concluir que el convenio era estatal, por lo que de conformidad con el estatuto de contratación de la administración pública, el municipio de Medellín tenía competencia para ejercer facultades unilaterales.

A ello agregó que no era cierto que el municipio hubiera modificado unilateralmente las condiciones económicas del convenio, pues, desde un principio, en los numerales 1.2.1.7 y 1.2.5.1. de los soportes técnicos que realizó la Secretaría y que sirvieron de base a la invitación que se hizo al asociado se dejó claro que los recursos de comercialización no ingresarían al patrimonio de Recimed y que debían ser consignados en una cuenta especial para que la Secretaría de Medio Ambiente definiera su destinación.

Bajo estas precisiones, en tanto la falencia anotada constituyó una irregularidad formal y no sustancial, frente a la que no se formuló reparo por el municipio accionado a través de la excepción de ineptitud de la demanda y a la postre no afectó el derecho de defensa de la parte demandada, la Sala procederá a resolver los cargos de la apelación, no sin antes referirse al marco jurídico de los convenios de asociación como el que convoca la atención de esta instancia.

#### **4. El marco normativo y jurisprudencial de los convenios de asociación**

Una de las formas a las que podrán acudir las entidades estatales con el fin de cumplir su cometido misional, ha de corresponder a las distintas clases de asociación entre entidades públicas y personas de derecho privado.

Esta precisión conduce a la necesidad de referirse a la forma de asociación consagrada constitucionalmente en el artículo 355, al tenor del cual *“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”*.

La celebración de esos acuerdos fue reglamentada por el Decreto 777 de 1992, en cuya virtud dispuso que aquellos negocios que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebre *“la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de*



interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 777 de 1992”.

Adicionalmente, del contenido del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, norma invocada en el convenio que ocupa la atención de la Sala, se destaca lo siguiente:

- a) Abrió el campo de cobertura de esta figura a los sujetos que podían concurrir a su utilización y en ese sentido prescribió que las entidades estatales, cualquiera fuera su naturaleza y orden administrativo podrían, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse.
- b) Amplió su ámbito de aplicación en función de los sujetos con quienes podría asociarse el Estado y al efecto dispuso que podría hacerlo con personas jurídicas particulares.
- c) Abarcó un espectro funcional mayor, por cuanto se previó que podría utilizarse este instrumento para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asignara la ley a las entidades estatales.
- d) Así mismo, consagró que cuando en virtud de lo dispuesto en ese artículo, surgieran personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarían a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

De esa legislación igualmente ha de destacarse, como conclusión esencial, que los convenios de asociación a que se refiere tal artículo se celebrarían de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en tanto fue ese el marco normativo Superior en el que se apoyó su expedición, de manera que no resultaba acertado interpretar la normativa legal expedida atendiendo a un contexto distinto al que impuso la Carta Superior.

La Corte Constitucional, en sentencia de septiembre de 1999, declaró la exequibilidad del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y sobre el asunto, discurrió:

*“6.2. De la misma manera, si el legislador autoriza la asociación de entidades estatales con personas jurídicas particulares con las finalidades ya mencionadas, estableció, en defensa de la transparencia del manejo de los dineros públicos, que los convenios de asociación a que se hace referencia serán celebrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la*

Constitución Política, lo que significa que no podrá, en ningún caso pretextarse la celebración de los mismos para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de una parte; y, de otra, el acatamiento a la disposición constitucional mencionada, impone la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero 'con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo', tal cual lo ordena el citado artículo 355 de la Carta Política"<sup>9</sup>(subraya la Sala).

Una interpretación similar ha sido la dispensada por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, al sostener:

*"No obstante que la consulta inquiriere sobre la posibilidad de celebración de convenios para la construcción de obras de infraestructura al amparo del artículo 355 de la Carta, debe señalarse adicionalmente que el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, dispone que, de conformidad con lo estatuido por el artículo 355 de la Constitución Política, las entidades estatales pueden asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que la ley le asigna a aquellas, por lo cual dichos convenios y su ejecución necesariamente han de realizarse dentro del contexto de la disposición constitucional a la que se remite y las restricciones del Decreto 777 de 1992 y normas exceptivas concordantes"*<sup>10</sup>.

Sobre la justificación de la necesidad de que dichos convenios se celebraran con entidades sin ánimo de lucro, la misma Sala indicó:

*"Así, no podría darse un contrato conmutativo, en el cual se advierta un intercambio o venta de bienes y servicios, sino un convenio para colaborar en el cumplimiento de sus misiones, lo que se permite al coincidir el objeto social del privado que actúe sin ánimo de lucro con la actividad que el Estado quiere impulsar"*<sup>11</sup>.

Años más tarde, la Sala de Consulta y Servicio Civil mantuvo su posición anterior al sostener:

*"Según indica el artículo 96 en cita, en el caso de que el Estado se vincule con particulares, deberá suscribir un convenio en el que se establezca con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y demás aspectos que sean relevantes. Por virtud del artículo 355 de la Constitución, el convenio deberá, además, celebrarse con personas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, para impulsar un programa o proyecto de*

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-671 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 23 de febrero de 2006, Nro. Interno 1710, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 3 de septiembre de 2009, Interno 1957, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

*interés público, y estar acorde con el plan nacional o seccional de desarrollo*<sup>12</sup>.

A su turno, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reflexionado sobre el concepto y los elementos que conforman el convenio de asociación, como sigue:

*“La Sala se atreve a definir los convenios de asociación como aquellos acuerdos de voluntades reglamentados por el Gobierno en ejercicio de la facultad que le dio el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, suscritos entre una entidad pública con una persona jurídica particular que carezca de ánimo de lucro, con la idoneidad reconocida, los cuales tendrán como elemento teleológico el impulso de programas y labores que sean del interés de la colectividad, y que estén en consonancia con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo.*

*“La doctrina ha extraído sus condiciones al afirmar:*

- *“Su competencia regulatoria está asignada por la Carta Política al Gobierno Nacional, excluyendo al legislador.*
- *“Se considera como entidad pública, aparte de las indicadas en la Constitución y la Ley, a las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta cobijadas al régimen de las anteriores.*
- *“El contratista debe ser una entidad privada sin ánimo de lucro y que tenga experiencia con resultados idóneos que soporten la capacidad técnica y administrativa para desarrollar el objeto contractual.*
- *“Su finalidad exclusiva es la realización de labores de carácter social, y por tanto, no está permitida la posibilidad de otorgar contraprestaciones a favor de la entidad contratante ni de un tercero, sino que los beneficios derivados del convenio deben ir dirigidos a la población.*
- *“Es necesario que consten por escrito.*
- *“La naturaleza del convenio es de derecho privado, salvo las excepciones del Decreto 777 de 1992, como la posibilidad de acordar cláusulas excepcionales propias de la contratación estatal.*

*“El organismo público contratante tiene la potestad de terminar de manera unilateral el contrato y exigir el pago de los daños irrogados, siempre que se incumpla las obligaciones desprendidas del negocio jurídico bilateral”<sup>13</sup><sup>14</sup>.*

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 12 de septiembre de 2013, Nro. Interno 2146, C.P. William Zambrano Cetina.

<sup>13</sup> Original de la cita. Contratación Pública, Análisis Normativo, Descripción de Procedimientos, Sexta Edición de Carlos Pachón Lucas.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, 3 de diciembre de 2014, Exp. 51.832. C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

En la actualidad, el Decreto 777 de 1992 se encuentra derogado por virtud del Decreto 092 de 2017, a partir del cual se introdujeron nuevas disposiciones en torno a los convenios de asociación, pero que para el caso no resultan de aplicación en tanto el acuerdo sobre el cual recae el análisis data de 2001.

## **5. Análisis de la apelación**

El alcance de la apelación en consonancia con los fundamentos fácticos expuestos en la demanda se contrae a establecer:

Si la inclusión en el acto de liquidación de la orden a Recimed de reintegrar los dineros producto de la comercialización no es ajustada a derecho al ser el resultado de la supuesta modificación unilateral de las condiciones del convenio de asociación por parte del municipio de Medellín que se habría concretado al incluir en los documentos precontractuales una previsión, según la cual la destinación de los rubros, partidas o ganancias de la comercialización del material reciclable sería definida por la Secretaría del Ambiente, pero no ingresaría al patrimonio de Recimed.

No se presentó en la impugnación cargo alguno dirigido a cuestionar la nulidad de las resoluciones acusadas por falta de competencia para adoptar la liquidación unilateral del contrato y tampoco que se reconociera la suma supuestamente adeudada en cuantía de \$441'0223.248, razón por la cual la Sala se abstendrá de volver sobre el particular.

Se precisa que los argumentos según los cuales: i) Recimed elevó sendas comunicaciones a la Secretaría manifestando su oposición en relación con los cambios unilaterales frente a lo cual se obtuvieron respuestas que ninguna relación guardaban con la situación puesta de presente; ii) la exigencia de que Recimed reintegrara unos rubros que no estaban contemplados en la invitación, causarían un desequilibrio económico en detrimento de la demandante, constituyen cargos nuevos que no fueron expuestos en la demanda, motivo por el que su análisis escapa a la órbita de competencia de la segunda instancia en virtud del principio de congruencia, lo que descarta la posibilidad de que la Sala se pronuncie frente a los mismos.

Delimitado como está el alcance de la apelación la Sala la resolverá con base en los hechos probados que resulten de relevancia para su resolución.

## 5.1. Hechos probados

Se encuentra demostrado que el 9 de junio de 2009, con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente y la Cooperativa Multiactiva de Recicladores de Medellín celebraron el Convenio de Asociación No. 4600021485, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos tendientes a fortalecer la gestión integral de residuos sólidos en la centralidad y en los corregimientos en la ciudad de Medellín, a través del mejoramiento de los ingresos, capacidad técnica y administrativa de los recuperadores ambientales y organizaciones de base comunitaria<sup>15</sup>.

El valor del convenio de asociación fue de \$4.947'733.598 discriminados en \$3.841.577.778 correspondientes a los aportes a cargo del municipio de Medellín y \$1.106'155.820, a los aportes en especie de Recimed. El plazo de ejecución se acordó en 19 meses y 20 días calendario.

De conformidad con el documento denominado “*soporte técnico y económico*”<sup>16</sup> que sirvió de base a la invitación formulada por el municipio de Medellín a Recimed para la celebración del convenio, se estableció:

Los aportes del municipio se destinarían a la adquisición de elementos de dotación para el funcionamiento de los centros de acopio, maquinaria, equipos, insumos para las plantas de reciclaje e insumos para las actividades de recolección.

A su turno, el asociado Recimed debía suministrar el talento humano requerido para la ejecución del convenio: a saber, personal administrativo, técnico y operarios.

Para la realización del proyecto se identificaron dos zonas de trabajo: zona urbana y zona rural.

En relación con las actividades a desarrollar por componentes se advirtió que realizaría un proceso de intervención social al recuperador informal asociado y no asociado a Recimed, buscando el mejoramiento de sus condiciones técnicas, administrativas y de vida y se garantizaría la operación de los centros de acopio

---

<sup>15</sup> Folios 152 a 157 del cuaderno 1.

<sup>16</sup> Folios 36 a 56 del cuaderno 1.

de material reciclable municipales Nos 1, 2 y 3 de Medellín, en los cuales se captarían, separarían y comercializarían los residuos sólidos reciclables.

Para ese fin se convinieron labores de:

- Recepción, asesoría y atención al recuperador.
- Asociación de nuevos recuperadores.
- Capacitación y sensibilización con talleres dirigidos a mejorar las competencias de los recuperadores.
- Integración, recreación y cultura.
- Promoción de la salud
- Bienestar laboral.
- Comercialización de material reciclable.

El acta de inicio del convenio de asociación se suscribió el 14 de junio de 2014<sup>17</sup>.

El 1 de junio de 2011, las partes decidieron ampliar el plazo en 17 días calendario, el cual venció el 20 de junio de 2011.

Vencido el plazo pactado, mediante Resolución No. 211 del 5 de junio de 2013, el municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente liquidó unilateralmente el convenio No. 4600021485 de 2009, decisión en la cual consignó el siguiente consolidado de la ejecución financiera del proyecto<sup>18</sup> (se transcribe de forma literal incluso con posibles errores):

<i>ITEM</i>	<i>SUBTOTAL</i>
<i>(+) RECURSOS NO EJECUTADOS</i>	<i>\$301'690.799</i>
<i>(+) DINEROS COMERCIALIZACION URBANO</i>	<i>\$857'029.659</i>
<i>(+) DINEROS COMERCIALIZACION RURAL</i>	<i>\$117'257.529</i>
<i>(-) DESEMBOLSOS PENDIENTES DE REALIZAR</i>	<i>\$441'223.248</i>
<b><i>TOTAL</i></b>	<b><i>\$834'754.739</i></b>

Como consecuencia de esa liquidación, el municipio ordenó a Recimed el reintegro de la suma \$834'754.739, valor que correspondía a los recursos de comercialización.

---

<sup>17</sup> Folios 158 delo cuaderno 1.

<sup>18</sup> Folios 86 a 97 del cuaderno 1.

Por medio de Resolución No. 295 del 25 de julio de 2013, el municipio de Medellín– Secretaría de Medio Ambiente resolvió el recurso de reposición interpuesto por Recimed y su garante en contra de la anterior decisión, en el sentido de confirmarla en todas sus partes<sup>19</sup>.

## **5.2. La acreditación de la modificación unilateral del convenio de asociación**

El demandante alegó en todo momento que la entidad modificó unilateralmente el documento soporte técnico y financiero del convenio al incluir la obligación de reintegrar al municipio el fruto de la comercialización del material reciclable, obligación que no existía cuando se suscribió el convenio y fue posterior a su celebración sin contar con la anuencia del asociado.

Para soportar su dicho alegó, junto con la demanda, dos juegos de los mismos documentos denominados “*soporte técnico y económico*” en que se sustentó la invitación realizada a Recimed para la celebración del convenio para aunar esfuerzos tendientes a fortalecer la gestión integral de residuos sólidos en la centralidad y corregimientos en la ciudad de Medellín.

Ambos documentos carecen de fecha.

El primer juego de documentos está sin firma y en su contenido se indica que el valor del convenio a celebrar sería de \$4.929'817.588, discriminados en \$3.841'577.778 correspondientes a los aportes del municipio de Medellín y \$1.088'239.810 a los aportes en especie que habría de realizar Recimed. Su plazo sería de 26,5 meses.

Al revisar el numeral 12.1.7. concerniente a la comercialización del material reciclable, se evidencia que allí se establecieron las condiciones en que se ejecutaría la comercialización, los centros de acopio en los que se haría su venta, y las metas de captación del material reciclable<sup>20</sup>.

El segundo juego de documentos se encuentra signado por la Subsecretaría de Planeación Ambiental y por varios profesionales de apoyo de la Secretaría de Ambiente de Medellín.

En su texto se observa que el valor del convenio a celebrar sería de \$4.947'733.598, divididos en \$3.841.577.778 correspondientes a los aportes del

---

<sup>19</sup> Folios 97 a 100 del cuaderno 1.

<sup>20</sup> Folios 18 a 35 del cuaderno 1.

municipio de Medellín y \$1.106'155.820 a los aportes en especie de Recimed. Su plazo sería de 19.67 meses.

Adicionalmente, en el numeral 12.1.7 relacionado con la comercialización del material reciclable se evidencia que además de mantener la redacción de todos los párrafos que subsisten del primer paquete del documento (el que está sin firma), en este segundo se agregó un párrafo que establece que (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

*Los dineros que perciba el asociado producto de la comercialización del material reciclable no entran a formar parte de su peculio ni del de la Secretaría de Medio Ambiente; estos dineros entraran a formar parte de una cuenta de ahorros o corriente, la cual deberá suscribirse al inicio de la firma del acta de inicio del convenio, con una entidad financiera en la ciudad de Medellín y que debe ser aprobada por la Secretaría del Medio Ambiente definirá la destinación de tales recursos<sup>21</sup>.*

El contenido de estos últimos documentos coincide con aquellos aportados por el municipio de Medellín en la contestación de la demanda

En cotejo con lo anterior, se advierte que la propuesta presentada por Recimed atendió a la información consignada en el segundo juego de paquetes, aserto que se depende del hecho de que tanto el precio identificado como el plazo acordado guarda absoluta coincidencia con los señalados en el segundo paquete, es decir el que está firmado y tiene en su texto el párrafo que se dejó transcrito atrás.

En ese orden, es válido inferir con alto grado de probabilidad que fue el segundo paquete de documentos del que tuvo conocimiento el actor y no del primero que no se encuentra firmado – y que por lo mismo al desconocerse su autoría no ostenta valor acreditativo – y que no contiene el párrafo relacionado con la destinación de los rubros de la comercialización.

De ahí que a partir de la simple confrontación de esos dos paquetes no es posible concluir que la administración introdujo de manera posterior a la firma del convenio el párrafo en cuestión sin el consentimiento del contratista, pues por el contrario lo que se infiere es que Recimed sí conoció de su texto antes de suscribir el acuerdo de voluntades, dado que, se reitera, fue con base en los datos allí suministrados por la administración, en cuanto a valor y plazo, que la demandante estructuró su oferta de asociación.

---

<sup>21</sup> Folios 36 a 56 del cuaderno 1.



Ahora, si bien el soporte técnico y económico que se encuentra firmado por los funcionarios del municipio no tiene fecha, tal circunstancia no resulta suficiente para sustraerle vigor a su contenido y menos para inferir que la inclusión del párrafo en cuestión se hizo con posterioridad a la firma del convenio y sin la anuencia del asociado.

Ello se deriva del hecho de que las partes reiteradamente, a lo largo de la ejecución se refieren a ese documento como el fundamento técnico y económico de la invitación que sirvió de base a la celebración del convenio, lo cual permite entrever que su elaboración, en efecto, al ser el sustento de la convocatoria para celebrar el acuerdo, fue anterior a su suscripción.

Se suma a lo dicho, que el juego de paquetes de “*soporte técnico y económico*” que aportó la parte actora con la demanda, en cuya virtud pretende poner en tela de juicio la existencia previa del párrafo previsto en el numeral 12.1.17, también carece de fecha.

Lo anotado no deja de comportar una falencia lógica en su argumentación, pues no resulta razonable que, por un lado cuestione, por carencia de fecha, el documento del “*soporte técnico y económico*” que se encuentra firmado, pero, a su turno, allegue otro juego de documentos que no tiene incorporado el mencionado párrafo en el numeral 12.1.17 para controvertir el contenido de aquel pero que, igual que ocurre en ese caso, también está desprovisto de fecha.

Sin perjuicio de lo expuesto llama la atención de la Sala que en ambos documentos titulados “*soporte técnico y económico*”, en su numeral 13.2.5.1. “*Comercialización de la fracción reciclable*” se encuentra otra previsión en el mismo sentido que aquella en que soporta el demandante la supuesta modificación unilateral de las condiciones del convenio, en la cual se señala expresamente (se transcribe de forma literal incluso con posibles errores):

*Los dineros que perciba el asociado producto de la comercialización del material reciclable y orgánico no entran a formar parte de su peculio ni de la Secretaría de Medio Ambiente; estos dineros entrarán a formar parte de una cuenta de ahorros o corriente, al cual deberá transcribirse al inicio de la firma de acta de inicio del convenio, con una entidad financiera en la ciudad de Medellín y que deberá ser aprobada por la Secretaria del Medio Ambiente. Así mismo la Secretaría de Medio Ambiente definirá la destinación de tales recursos.*

Fue con apoyo en esta previsión en concordancia con la establecida en el numeral 12.1.7 del documento “*soporte técnico y económico*” que, al motivar el acto de liquidación unilateral acusado, el municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente ordenó al asociado Recimed el reintegro de la suma de \$834'754.739, materia de controversia.

Como se aprecia, las dos disposiciones que se analizan se dirigían al mismo propósito, consistente en que los dineros resultantes de la comercialización no podían ingresar al patrimonio de Recimed como tampoco al de la Secretaría, ni ser destinados al arbitrio de aquel. En ambos casos, era deber del demandante depositarlos en una cuenta abierta para ese efecto y sería la entidad la que definiría su posterior utilización.

Pese a ello, frente a esta última previsión el demandante no mostró reparo ni indicó que la misma hubiera sido incorporada en el contrato con posterioridad a su suscripción y sin su previo conocimiento.

Tal hallazgo conduce a considerar que, incluso de aceptar la hipótesis que plantea el apelante según la cual el municipio alteró sin su anuencia las condiciones referentes al destino de esos dineros por cuenta de la introducción del párrafo del numeral 12.17.7 cuestionado en la demanda y en la impugnación, aun en ese evento habría de subsistir el requisito descrito en el documento titulado “*soporte técnico y económico*”, en su numeral 13.2.5.1. “*Comercialización de la fracción reciclable*”, frente al que el recurrente ni elevó reparo ni expresó que antes de presentar su oferta de asociación no estaba en el documento precontractual.

De ahí que en cumplimiento de esta última estipulación el efecto que ahora repudia el demandante habría sido el mismo y habría conducido a que el asociado no pudiera disponer de esos dineros, en tanto debía consignarlos en la cuenta creada para esa finalidad en orden a que la Secretaría de Medio Ambiente dispusiera su destinación, por lo que, al finalizar la ejecución del convenio, le asistía el deber de reintegrarlos como lo dispuso el acto enjuiciado.

Por lo demás, lo ocurrido en la etapa de liquidación del contrato no revela que la demandante hubiera desconocido el contenido de esas condiciones que ahora alega como unilaterales e inconsultas.

Lo que se denota es que, no obstante conocerlo, la cooperativa estuvo en desacuerdo con su pacto, pues, en su criterio, los frutos de la comercialización del material reciclable debían reinvertirse en el proyecto.

Nada distinto podría desprenderse de la argumentación que Recimed expuso en el recurso de reposición interpuesto en contra del acto de liquidación unilateral, en la que, en síntesis, discutió el alcance de esas dos previsiones de cara a la necesidad de reinvertir los recursos producto de la comercialización en el mismo proyecto y a plantear la posibilidad de repartirlos entre las partes del convenio en función de los porcentajes de los aportes, sin llegar a plantear en momento alguno que desconocía su pacto y que fue sorprendido con la inclusión de esas condiciones en el convenio luego de su firma.

Sumado a lo anterior, su impugnación en vía gubernativa se centró en señalar que había reinvertido los recursos originados en la comercialización del material reciclable según las necesidades del proyecto, frente a lo cual la Secretaría, al resolver el recurso de reposición, se pronunció en relación con la inviabilidad de aceptar su reinversión en los términos sugeridos por el accionante y mantuvo su decisión de ordenar a Recimed el reintegro de la suma mencionada, con sustento en las siguientes consideraciones (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

<b>INVERSIÓN DE EXCEDENTES</b>	<b>CONSIDERACION DEL SMA</b>
<b>Pago a los recuperadores del 3% de las ventas de reciclaje mensuales que hicieron que hicieron en los centros de acopio municipales durante la ejecución del convenio</b>	<i>Durante la ejecución del convenio no se pactó ni en el soporte técnico económico ni mediante acta de acuerdo que debería reconocerse un valor adicional a los asociados de RECIMED provenientes de aportes del convenio y/o de los recursos de comercialización.</i>
<b>Aprovechamiento de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) “proyecto el rincón del recuperador”, en el centro de acopio municipal No. 2</b>	<i>El convenio contaba con recursos destinados a talleres de artes y oficios en los cuales hubiere podido enmarcarse esta actividad de haber sido solicitado, máxime cuando los recursos para esta actividad provenían de la compartida de RECIMED de la cual quedaron \$67'924.291 por ejecutar.</i>
<b>Aprovechamiento de los residuos sólidos reciclables en la comuna 16 de Medellín para atención a recicladores de zonas no atendidas por los centros de acopio municipales</b>	<i>Las compras y ventas del material reciclable del centro de acopio ubicado en la comuna 16 mencionado por el asociado no ingresaron a las metas y recursos del convenio sino a los del asociado. Igualmente, del convenio no se destinaron recursos a este centro de acopio por lo cual esta actividad la realizó RECIMED de manera independiente al convenio.</i>
<i>Aprovechamiento de los residuos sólidos mediante convenios de aprovechamiento con grandes y medianos generadores y eventos de ciudad.</i>	<i>El convenio contaba con un auxiliar social dedicado permanente a la realización de convenios de aprovechamiento de residuos sólidos, cuyos resultados se reflejaban en mayor cantidad de residuos entregados a los recuperadores quienes llevaban el material a los CAM, tal como fue informado en oficios y actas de reunión por el</i>

	<p>asociado, por lo cual se aclara que esta actividad ya hacía parte del convenio el cual contaba con los recursos para realizarla cumpliendo con las actividades contractuales al respecto.</p> <p>Con respecto a los eventos de ciudad se aclara que los residuos generados por estos eventos no fueron llevados a los CAM por lo cual esta actividad de compra y venta de material se realizó de manera independiente al convenio en mención.</p>
Atención a recicladores de zonas no atendidas por los centros de acopio municipales mediante rutas de comercialización y aprovechamiento de sólidos	El convenio contaba con recursos para comercialización y visitas de los asistentes sociales a los barrios mencionados por lo cual el convenio ya tenía contempladas esta actividad y tenía recursos para ello cumpliendo con las actividades contractuales al respecto.
Promoción de la separación en la fuente y de la labor de recuperadores puerta a puerta y atención de PQR	El convenio con tres auxiliares sociales los cuales debían destinar parte de su tiempo en la atención al recuperador en los CAM y parte de su tiempo en campo, los cuales atendían de igual manera las quejas de la comunidad, por lo cual se aclara que esta actividad ya hacía parte del convenio el cual contaba con los recursos para realizarla cumpliendo con las actividades contractuales al respecto.

Se deriva de lo expuesto que, lejos de ser sorprendido por la entidad respecto de la obligación de reintegrar los dineros de la comercialización como lo sostuvo en la demanda y en la apelación, en realidad lo que hizo Recimed fue apartarse del compromiso que sobre el particular se plasmó en los documentos precontractuales que hicieron parte del convenio y procedió a su reinversión según su arbitrio en cuestiones que el proyecto no requería reinvertir y sin obtener la autorización previa y expresa de la SAM.

Ciertamente, lo que procuraba el apelante era que la entidad aceptara una reinversión que ya había hecho *motu proprio*, con desconocimiento de esas condiciones, aspecto que dista de guardar identidad con lo sostenido en la demanda acerca de la supuesta modificación unilateral referente al fruto de la comercialización de los recursos, circunstancia que, además, como se anotó, en precedencia carece de respaldo probatorio.

Así pues, los cargos del recurso de apelación dirigidos a reprochar la conducta de la entidad por la supuesta modificación unilateral del documento “*soporte técnico y económico*” del convenio de asociación, con sustento en la cual incluyó en el acto de liquidación la obligación de reintegrar al municipio el fruto de la comercialización del material reciclable no tienen vocación de prosperidad.

### **Conclusión**

Con base en las consideraciones expuestas, la sentencia de primera instancia será confirmada.

## 6. Costas

Habida cuenta de que para este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, en la presente providencia se impondrá la condena en costas a cargo de la parte vencida, es decir, a la parte demandante.

Procede la Sala a fijar las agencias en derecho correspondientes, para que se tengan en cuenta en la liquidación de costas.

Para el efecto, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del mismo Código, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere<sup>22</sup>. De conformidad con el Acuerdo expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, en materia de tarifas de agencias en derecho, se observa que:

Se trata de un proceso con pretensiones equivalentes a \$1.275'977.987<sup>23</sup>, asunto en el que la parte demandante resultó vencida en segunda instancia.

---

<sup>22</sup> ACUERDO 1887 del 26 de junio de 2003

*“Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.*

*“(…)”.*

*“Artículo 3º—Criterios. El funcionario judicial, para aplicar gradualmente las tarifas establecidas hasta los máximos previstos en este acuerdo, tendrá en cuenta la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, autorizada por la ley, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables. Las tarifas por porcentaje se aplicarán inversamente al valor de las pretensiones.*

*“(…)”.*

*“Artículo. 6º—Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:*

*“(…)”.*

*“III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*

*“(…)”.*

*“3.1.3. Segunda instancia.*

*“Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*“Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.*

Cabe advertir que el Acuerdo 10.554 del 2016 *“por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho y derogó el Acuerdo 1887 de 2007* fue expedido el 5 de agosto de 2016 y publicado en la gaceta judicial ese mismo día, de lo cual se advierte que su publicidad se surtió el mismo día en que se presentó la demanda de la referencia. Solo al cumplirse su publicidad, entraron en vigor sus efectos, lo cual ocurrió al día siguiente de su publicación, 6 de agosto de 2016.

<sup>23</sup> Fue el valor fijado en la demanda como pretensión de condena.

A su vez, el artículo 6 del Acuerdo consagró que en los procesos con cuantía las tarifas máximas de agencias en derecho deben establecerse en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia.

Respecto de la naturaleza se advierte que el debate central giró en torno a la nulidad del acto que liquidó unilateralmente el convenio de asociación No. 4600021485, debate que en segunda instancia no concluyó que adoleciera de ilegalidad alguna.

Acerca de la calidad de la gestión procesal se observa que la entidad demandada no presentó alegatos de conclusión en segunda instancia.

En cuanto a la duración del proceso en segunda instancia, se tiene que el recurso de apelación se admitió el 10 de diciembre de 2020, término desde del cual a la fecha en que se profiere esta decisión ha pasado más de un año.

A partir de lo expuesto, se fijan las agencias en derecho en la segunda instancia en el 1% de \$1.275'977.987, es decir, la suma de \$12'759.779 a cargo de la parte vencida, en este caso la parte demandante Recimed y en favor de la entidad demandada municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente.

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

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 8 de septiembre de 2020, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con fundamento en las razones advertidas en la parte considerativa de esta providencia

**SEGUNDO: CONDENAR** a la parte demandante a pagar las costas de la segunda instancia.

Fijar como **agencias en derecho en segunda instancia**, la suma de \$12'759.779, la que deberá incluirse en la liquidación de costas a cargo de la parte demandante Recimed y en favor de la entidad demandada municipio de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta decisión, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**Nota:** esta providencia fue suscrita 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 link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF