



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, nueve (9) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima

Realizadas las audiencias orales que trata el artículo 180 y 181 del C. de P.A. y de lo C.A. y surtido el trámite correspondiente en la ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho¹ profiere la decisión de mérito y que en derecho corresponda dentro del presente medio de control.

1. Antecedentes:

1.1 De la Demanda.

La Nación –Ministerio del Interior actuando por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales establecido en el artículo 141 del C. de P.A. y de lo C.A. promovió demanda contra el Municipio de Ambalema - Tolima, tendiente a obtener mediante sentencia judicial, un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

1.2 Pretensiones.

1.2.1 Declarar el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Municipio de Ambalema contenidas en los numerales 19, 29, 34 y 38 de las cláusulas segunda y cuarta del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de noviembre de 2013 suscrito entre el Ministerio del Interior – FOSECON y el Municipio de Ambalema.

1.2.2 Condenar al Municipio de Ambalema - Tolima a pagar la suma de \$103'000.000 de pesos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo contenidas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, suma tasada según la cláusula octava del convenio.

1.2.3 Ordenar al Municipio de Ambalema - Tolima a consignar al Tesoro Nacional la suma de \$474.294,85 pesos, correspondiente a los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar sobre los recursos desembolsados en ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación.

1.2.4 Decretar la liquidación judicial del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de noviembre de 2013, suscrito entre el Ministerio del Interior – FOSECON y el

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “coronavirus”; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida y aprobada por el Juzgado a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

Municipio de Ambalema, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar con los respectivos rendimientos financieros según lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, como consecuencia de los desembolsos realizados por el Ministerio del Interior – FONSECON al Municipio de Ambalema – Tolima con ocasión a la ejecución del objeto del convenio.

1.2.5. Indexar y actualizar las sumas de dinero a las que resulte condenada la parte demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 al momento de proferir sentencia.

1.2.6. Condenar en costas a la parte demandada.

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones, y que se fijaron así en la audiencia inicial, la parte demandante narró los siguientes,

1.3 Hechos:

1.3.1. El 7 de noviembre del 2013, la Nación - Ministerio del Interior y el Municipio de Ambalema suscribieron el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 cuyo objeto era unir esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura mediante la ejecución del proyecto denominado estudio, diseño y construcción del Centro de Integración Ciudadana -CIC- en el Municipio de Ambalema - Tolima por la suma de \$1.037'000.000 pesos, cuyo plazo de ejecución inicial fue de 4 meses los que se prorrogaron en tres oportunidades: la primera con fecha de suscripción del 27 de junio del 2014 y plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre del 2014; la segunda prórroga con fecha de suscripción el 28 de noviembre del 2014 y plazo de ejecución hasta el 22 de diciembre del 2014; y la tercera prórroga con fecha de suscripción de 20 de diciembre del 2014 y plazo de ejecución hasta el 30 de enero del 2015.

1.3.2. Que el Ministerio del Interior realizó desembolsos al Municipio de Ambalema conforme a lo señalado en la cláusula sexta del convenio así: \$63'675.439 pesos el 28 de enero de 2014; \$351'124.561 pesos el 22 de septiembre del 2014; \$518'500.000 el 28 de noviembre del 2014, y \$103'700.000 pesos el 3 de julio del 2015 mediante comprobantes de egresos SIIF Nro. 6641414, 230468314, 305889714 y 174230315.

1.3.3. Ante la imposibilidad de liquidar el contrato de manera bilateral, el Ministerio del Interior solicita que se declare su incumplimiento por parte del Municipio de Ambalema - Tolima y se liquide judicialmente el contrato.

2. Trámite Procesal.

La demanda se presentó el 5 de julio de 2017 (fl. 2) y por auto del 9 de julio del mismo año se admitió, se ordenó notificar a la autoridad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público (fl. 563).

2.1. Contestación de la Demanda.

a. Municipio de Ambalema - Tolima.

Surtida en debida forma la notificación el Municipio de Ambalema - Tolima oportunamente contestó la demanda, en la cual admitió como ciertos los hechos 1 a 11 de la demanda y como no cierto el hecho número 13, y a su vez se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

Propuso como excepciones las que denominó *i. Caducidad de la acción*, la cual hizo consistir en que en el presente asunto operó la caducidad del medio de control, por cuanto el término de 2 años de caducidad para las controversias contractuales, más los 6 meses que establece la ley para la liquidación unilateral y bilateral del contrato vencerían el 30 de julio de 2017 y como la demanda se presentó el 19 de junio de 2018 operó la caducidad del medio de control, según lo establecido en el artículo 164, numeral 2, literal j, numeral v) de la Ley 1437 de 2011; *ii. Estricto cumplimiento del Convenio Interadministrativo F-299 del 7 de noviembre de 2013*, cuyo fundamento indica que es cierto que el Municipio de Ambalema celebró el Convenio Interadministrativo F-299 de 2013 y que cumplió con las obligaciones contenidas en los numerales 19 y 29 de la cláusula segunda del convenio, por cuanto prestó colaboración en toda la etapa contractual y estuvo presta a liquidar bilateralmente el convenio, como lo acredita el medio de prueba documental y las gestiones realizadas en la etapa de ejecución del contrato, y posterior a ella, suministrando al Ministerio del Interior los documentos pertinentes; no obstante, no allegó el proyecto de liquidación. Expuso, además, que los recursos dispuestos por las partes contratantes fueron totalmente ejecutados según el convenio suscrito; que debe verificarse la teoría de los actos propios y la buena fe contractual y cuestiona que pese a que la parte demandante en su momento recibió toda la documentación por parte del Municipio de Ambalema para la liquidación del convenio, la parte demandante no lo hizo, como era su obligación, razones por las cuales considera que no existe incumplimiento contractual; *iii. Cobro de lo no debido*, sustentada en que la entidad no está obligada a responder por las pretensiones de la demanda, por cuanto cumplió con todas las obligaciones a su cargo pactadas en el Convenio Interadministrativo F-299 de 2013 y *iv. Genérica*, solicita que se declare cualquier otra excepción que resulte probada en el proceso (fls. 641 a 652).

2.2. Audiencia Inicial.

Por auto del 25 de octubre de 2019 (fl. 655), se fijó fecha y hora para realizar la audiencia inicial que trata el artículo 180 del C. de P.A. y de lo C.A., la cual se efectuó el 5 de febrero de 2020.

El Despacho en la audiencia agotó la etapa de saneamiento del proceso, de decisión de excepciones previas y de aquellas que puedan resolverse en esa etapa de la audiencia, como la de caducidad, la cual declaró no probada, fijó el litigio, tuvo por fallida la etapa conciliatoria, y decretó los medios de prueba aportados y solicitados por las partes (fls. 662 a 665).

2.3. Audiencia de pruebas.

Por auto del 23 de octubre de 2020 (fl. 670) se fijó fecha y hora para realizar la audiencia de pruebas que trata el artículo 181 del C. de P. A. y de lo C.A. El 3 de febrero de 2021 el Despacho realizó la audiencia de pruebas, prescindió de la práctica del medio de prueba testimonial decretado por la inasistencia de los testigos y precluyó la etapa probatoria en este proceso. Acto seguido concedió a las partes el término común de 10 días para presentar por escrito los alegatos de conclusión. El mismo término se concedió al Ministerio Público, para que, si lo consideraba, rindiera concepto (fls. 671 a 673).

2.4. Alegatos de Conclusión.

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

Surtido en debida forma el trámite procesal, el Juzgado procede a resolver el fondo del presente asunto y lo que en derecho corresponda, previas las siguientes:

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

3. Consideraciones.

El problema jurídico por resolver, como se planteó la audiencia inicial, consiste en determinar si ¿Existe incumplimiento de parte del Municipio de Ambalema del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 y si consecuencia de ello debe ordenarse su liquidación?

Tesis parte demandante.

Debe declararse el incumplimiento contractual del Municipio de Ambalema en relación con las obligaciones contenidas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de noviembre de 2013 suscrito con el Ministerio del Interior – FOSECON, por cuanto no aportó en el desarrollo del proceso contractual, ni a su finalización los soportes jurídicos, técnicos y financieros de las actividades desarrolladas, ni la ampliación de la póliza de garantía de cumplimiento, ni de otros documentos relacionados con aspectos financieros del convenio, lo cual no permitió la liquidación del convenio de mutuo acuerdo.

Tesis parte demandada.

El Municipio de Ambalema cumplió con las obligaciones contenidas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, por cuanto prestó colaboración en toda la etapa contractual y estuvo presta a liquidar bilateralmente el convenio. A su vez, ejecutó todos los recursos aportados por las partes contratantes y cumplió con todas las obligaciones a su cargo para desarrollar el objeto contractual.

Tesis del Despacho.

Para el Despacho una vez analizados los argumentos de hecho y de derecho de la demanda, de la contestación de la demanda y las excepciones, y luego de la valoración en conjunto de los medios de prueba regular y oportunamente allegados al proceso, no hay lugar a declarar el incumplimiento contractual del Municipio de Ambalema en la ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, por cuanto ejecutó todas las actividades y obligaciones por las cuales se suscribió el convenio, y en ese sentido, no hay lugar a condenar al Municipio de Ambalema por las sumas dinerarias pretendidas con la demanda. Como el referido convenio no se logró liquidar de manera unilateral, ni de mutuo acuerdo, procede su liquidación judicial indicando el balance final.

Marco normativo y jurisprudencial.

- Naturaleza y régimen jurídicos del convenio interadministrativo.

Según el artículo 3 de la Ley 80 de 1993² el objeto o los fines de la contratación estatal y su ejecución son el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que prestan su colaboración al estado para lograr esos fines.

En este sentido, mediante la celebración y ejecución del contrato estatal se busca la satisfacción de los fines del estado, de los intereses y necesidades colectivas, la prestación de servicios públicos, realización de actividades administrativas, industriales o comerciales, aprovisionamiento de bienes y servicios, realización de obras. Tal labor es posible realizarla bien sea en colaboración con los particulares, o

² Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

con las entidades que hacen parte de la administración pública.³

Dentro del género de contrato estatal se hallan las especies de contrato interadministrativo y de convenio interadministrativo. La Ley 489 de 1998⁴ en el artículo 6 establece el principio de coordinación y colaboración entre las autoridades administrativas, indicando que *“En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.”*

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. (...).”

La Ley 1437 de 2011, artículo 3, numeral 10 dispuso que *“En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.”* De esta manera, una forma de concretar el principio de colaboración interinstitucional y de coordinación es mediante la celebración de convenios interadministrativos, como lo señala el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 *“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...).”*

Frente al convenio interadministrativo, como especie del contrato estatal, y como parte de la actividad contractual del Estado, se ha indicado que *“...las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el normal funcionamiento del Estado a través de los denominados convenios interadministrativos, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general.”*⁵ En este sentido *“...es posible sostener la existencia de convenios interadministrativos en virtud del deber de colaboración entre entidades estatales, siempre y cuando su objeto no lo constituyan obligaciones de contenido patrimonial.”*⁶

De esta manera *“...la nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto del cual cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales⁷. Se da pues un ánimo de cooperación entre organismos o entidades*

³ Al respecto: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00 (2257) del 26 de julio de 2016.

⁴ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) del 26 de julio de 2016.

⁶ Ibid.

⁷ *“El objeto de los convenios de la administración implica siempre la conjunción de voluntades en torno a intereses que son mutuos compartidos por ambos contratantes. Se trata de lograr la realización de objetivos o fines que son comunes a todas las partes que celebran el negocio jurídico. Lo anterior significa excluir de esta clase de acuerdos aquellos compromisos que implican una contradicción de intereses, en los cuales las partes*

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

públicas con funciones interrelacionadas o complementarias"⁸.

En el anterior orden de ideas, los convenios interadministrativos se constituyen en un medio de gestión conjunta de competencias administrativas que se materializan por los acuerdos que celebran entre dos o más entidades públicas que unen esfuerzos para el logro de los fines de la Administración, ejerciendo las funciones a su cargo, de modo que los convenios interadministrativos puros o genuinos no tienen por objeto las prestaciones patrimoniales que caracteriza a los contratos económicos para obtener algún rendimiento o ganancia.⁹ *“Así, es viable distinguir entre “convenios interadministrativos” (denominación dada por las partes) de contenido patrimonial, los cuales se someterán al régimen de los contratos interadministrativos, y otros que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia), al girar en torno solamente a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios y servicios públicos en el ámbito de los principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.”*¹⁰

A lo anterior debe agregarse que si bien en los convenios interadministrativos puros o genuinos cada entidad puede incurrir en costos y gastos, y en la ejecución de su presupuesto para cumplir con sus funciones, y satisfacer las obligaciones a cargo de cada entidad con aportes económicos, ateniendo a su objeto orientado a complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, entre otros para mejorar la eficiencia de la gestión pública y garantizar la finalidad pública del interés común, ello no significa que se esté frente a un contrato interadministrativo cuyo objeto, por lo general, tiene un interés económico como el pago de un precio por la prestación de una obra o servicio.

De acuerdo con lo anterior, el Consejo de Estado ha conceptuado y concluido que:
“(…).

b. Los convenios no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia) y su objeto es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio; es decir, las partes tienen intereses convergentes, coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) y cooperan para alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la Constitución o la ley sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación;

(…).

i. Dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resultan de aplicación automática a esos convenios. En tal virtud, en cada caso concreto deberá analizarse, de

buscan la satisfacción de objetivos que no les son comunes”. CHAVES Marín, Augusto Ramón. *Los Convenios de la Administración*. Entre la Gestión Pública y la Actividad Contractual. Editorial Temis, Bogotá. D.C., Tercera Edición. 2015. Pág. 76.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) del 26 de julio de 2016.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad de los convenios, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no.

A título de ejemplo las normas de derecho público que están relacionadas con la capacidad de las entidades estatales para celebrar acuerdos de voluntades y que incluyen el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés son, en principio, de obligatoria observancia, en los convenios interadministrativos, mientras que aquellas que ponen a la Administración contratante en una posición de preeminencia sobre el contratista como son las cláusulas excepcionales al derecho común, no resultarán aplicables en los mismos.”¹¹

- Potestad exorbitante de la administración en materia contractual, imposición de multas y declaratoria de incumplimiento contractual respecto de los convenios interadministrativos.

Como se expuso en párrafos anteriores, si bien los contratos y los convenios interadministrativos son la especie dentro del género del contrato estatal, y pese a involucrar en los acuerdos a las entidades estatales como partes, tienen naturaleza, objeto y alcance diferentes. Precisamente esas diferencias no habilitan la facultad unilateral de la administración en los convenios interadministrativos para imponer multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento según lo establecido en la Ley 1150 de 2007, artículo 17 y Ley 1474 de 2011, artículo 86, debido a que:

- i) Los convenios no involucran un contenido patrimonial a título de remuneración o precio por la prestación de un servicio, el suministro de un bien o la realización de una obra a favor de una entidad por la otra y, por ello, no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia);*
- ii) Su objeto es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio, toda vez que cada entidad partícipe está vinculada desde su ámbito funcional con un ánimo de colaboración y cooperación; en tal sentido, las partes no tienen intereses contrapuestos;*
- iii) La voluntad de colaboración, cooperación y coordinación entre las entidades ocurre, por ende, en un plano de igualdad o equivalencia y, por lo mismo, no existe un ámbito de superioridad y, por ende, de control y dirección del “contratante” frente al “contratista”, como sí sucede con los contratos interadministrativos, y*
- iv) Por último, la noción de **convenio** interadministrativo es diferente a la de **contrato** interadministrativo, (...), por lo que no es posible establecer extensiones o analogías en la interpretación de una competencia unilateral y sancionatoria habida cuenta de su carácter restrictivo.*

En consecuencia, en los convenios interadministrativos puros u originales no es procedente ejercer la competencia unilateral de la Administración para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Exceptúese el caso de los “convenios interadministrativos” que comporten el pago de una remuneración, es decir, que su objeto tenga obligaciones de contenido patrimonial, los cuales se someterán al mismo régimen de los contratos interadministrativos, conforme a lo ya analizado, pues no interesa cómo las entidades estatales partes denominen sus negocios jurídicos y acuerdos dado que son los elementos esenciales de estos los que permiten no solo nominarlos sino tipificarlos y darles los efectos jurídicos que le correspondan según la legislación.¹²

¹¹ Ibid.

¹² La naturaleza del vínculo jurídico no depende exclusivamente del “*nomen juris*” otorgado por las partes. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 18 de marzo de 2010, Expediente 14390 y de 23 de junio de 2010, Expediente 1998-00261.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

Finalmente, en el evento en que se hayan pactado multas o cláusulas penales¹³ en los convenios interadministrativos propiamente dichos, la declaratoria de incumplimiento o la imposición de las multas o cláusulas penales así como su ejecución, corresponderá al juez del convenio y, si se ha pactado como garantía una póliza de cumplimiento, deberá realizarse la correspondiente reclamación a la aseguradora siguiendo para el efecto las normas del derecho común.”¹⁴

Según lo expuesto, la facultad unilateral de la administración en los convenios interadministrativos para imponer multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento no opera, salvo si el convenio interadministrativo implica el pago de una remuneración o prestación económica en cuyo caso se someterá al régimen de los contratos interadministrativos.

- Naturaleza y régimen jurídicos del contrato interadministrativo.

Teniendo en cuenta lo expuesto, si el convenio interadministrativo implica el pago de una remuneración o prestación económica se someterá al régimen de los contratos interadministrativos, luego es necesario analizar la naturaleza y régimen jurídico de estos últimos.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el contrato interadministrativo se caracteriza principalmente por: “...**(i)** constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; **(ii)** tienen como fuente la autonomía contractual; **(iii)** son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley¹⁵; **(iv)** son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. **(v)** la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; **(vi)** dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; **(vii)** persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; **(viii)** la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.”¹⁶

A propósito de lo anterior, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos que celebren las entidades estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la ley de contratación estatal. El artículo 40 de esa ley, establece respecto del

¹³ Aspecto que como ya se dijo, tiene su fuente en la autonomía de la voluntad. Como su objetivo es conminar el cumplimiento del convenio (multas) o anticipar el cálculo de los perjuicios, en el derecho español se prevé como una de las materias que debe ser incluida en el texto de tales convenios. En efecto, la Ley 40 de 2015, establece lo siguiente: “Artículo 49. Contenido del convenio. Los convenios a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior (se refiere a los interadministrativos), deberán incluir, al menos, las siguientes materias: (...) e) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento”.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ley 489 de 1998, “Artículo 95.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, CP. (E). MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Radicado Nro. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860) del 23 de junio de 2010.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

contenido del contrato estatal que se incorporarán aquellas estipulaciones que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en la ley de contratación estatal, correspondan a su esencia y naturaleza. Por su parte, la noción de contrato estatal que emplea el artículo 32 de la ley en comento, hace referencia a los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad. En este sentido, se afirma que el contrato estatal, y su especie el contrato interadministrativo, gozan de un régimen jurídico mixto¹⁷, por tanto, le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993 y las pertinentes del derecho privado.

- Cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato interadministrativo.

Las entidades estatales cuentan, de acuerdo con la ley, con una serie de herramientas y prerrogativas para la ejecución y cumplimiento del contrato estatal, y lograr así la materialización de los fines estatales. Entre los derechos y deberes de las entidades estatales están: exigir del contratista la **ejecución idónea y oportuna del objeto contratado**; adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar; adelantar revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para **verificar que cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas**, y promover las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando esas condiciones no se cumplan. Esas revisiones periódicas se deberán realizar por lo menos una vez cada 6 meses **durante el término de vigencia de las garantías**; respetar el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas, el cual, sólo por razones de interés público, puede ser modificado por el jefe de la entidad dejando constancia de tal actuación. No obstante, esta circunstancia **no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan**, entre otros (Art. 4 Ley 80 de 1993).

Para la entidad contratista, el artículo 5 de dicha ley, señala como derechos y obligaciones: colaborar con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatar las órdenes que **durante el desarrollo del contrato ellas les impartan** y, obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones en la ejecución; garantizar la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello, entre otros.

La Ley 1150 de 2007¹⁸ dispuso en el artículo 17 lo siguiente: *“El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del*

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) del 26 de julio de 2016.

¹⁸ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

Parágrafo. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

Parágrafo transitorio. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas.”

De acuerdo con lo anterior, “...las entidades estatales tendrán la potestad unilateral de imponer las multas que hayan sido pactadas (autonomía de la voluntad) en los **contratos** estatales, con el objeto de conminar al **contratista** a cumplir con sus obligaciones, decisión administrativa que deberá estar precedida de audiencia del afectado y del agotamiento de un procedimiento mínimo, y que solo procede mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.”¹⁹ (Subrayas ajenas al texto).

Con similar orientación, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011²⁰ frente a la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en el contrato estatal dispuso:

“Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) del 26 de julio de 2016.

²⁰ “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.

La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

(...).”

Ha de indicarse que lo que habilita el inicio de la actuación unilateral de la entidad estatal contratante para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, es el posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, lo cual deberá estar acreditado.

Ahora bien, los artículos 83²¹ y 84²² de la ley 1474 de 2011, establecen directrices y la obligación de los supervisores o interventores en el contrato estatal de verificar la

²¹ **“Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

PARÁGRAFO 1. *En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

PARÁGRAFO 2. *El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*

²² **“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

correcta ejecución del objeto contratado frente a “(i) los incumplimientos del contrato; (ii) las circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, y (iii) aquellas que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, (...).”²³

- Garantías contractuales:

El artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, hace referencia a las garantías contractuales señalando para el efecto que los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Tales “...garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.” Si bien, tal disposición indica que no es obligatoria la constitución de garantías en los contratos ni convenios interadministrativos, ello no implica que esté prohibida, luego es posible constituirla en esa especie de contrato.

Frente a estas garantías, se ha indicado:

i) Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Se trata de la integración de varios amparos²⁴ **unos que entran**

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3. *El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

PARÁGRAFO 4. *Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.”*

²³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) del 26 de julio de 2016.

²⁴ Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.2.3.1.7. *Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir: (...) 3. Cumplimiento del contrato. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de://3.1. El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista; //3.2. El cumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista; // 3.3. Los daños imputables al contratista por entregas parciales de la obra, cuando*

- en vigor durante la ejecución del contrato (incumplimiento total o parcial, tardío o defectuoso del contrato, el pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, el buen manejo y correcta inversión del anticipo, la devolución del pago anticipado), y otros a su terminación (pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, estabilidad y calidad de la obra, calidad del servicio y calidad y correcto funcionamiento de los bienes suministrados), cuyos montos no son acumulables y son excluyentes entre sí.*
- ii) Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto.²⁵ Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral (exceptúa los arts. 1068 a 1071 C. Co).*
 - iii) Se autoriza dividir o fraccionar la garantía teniendo en cuenta las etapas o riesgos de la ejecución de contratos y dada la complejidad y características de los mismos (por ejemplo, en los contratos de obra, concesión, etc).*
 - iv) Establece que el acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare, con lo cual dirimió -como se analizará- la discusión sobre la necesidad de expedir un acto y de hacer o no una reclamación a la aseguradora (arts. 1072 y 1077 C.Co.).*
 - v) Las garantías no serán obligatorias en los contratos:*
 - 1. De empréstito;*
 - 2. En los interadministrativos;*
 - 3. En los de seguro y*
 - 4. En los contratos de mínima cuantía, esto es, cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía (art. 2 numeral 2 literal b de la Ley 1150 de 2007) en función del presupuesto de la entidad.*

En los anteriores casos, corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago.”²⁶ (Énfasis fuera de texto).

De esta manera, las garantías contractuales tienen por objeto mitigar los riesgos de un eventual incumplimiento de las obligaciones pactadas, bien como amparo frente a los daños y perjuicios que genere el incumplimiento en lo no cubierto por la garantía, o la exigibilidad de la garantía de cumplimiento.

- Potestad exorbitante de la administración en materia contractual, imposición de multas y declaratoria de incumplimiento contractual en el marco del contrato interadministrativo.

el contrato no prevé entregas parciales; y //3.4. El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria.//4. Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales (...)//5. Estabilidad y calidad de la obra. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro, imputable al contratista, sufrido por la obra entregada a satisfacción.// 6. Calidad del servicio. Este amparo cubre a la Entidad Estatal por los perjuicios derivados de la deficiente calidad del servicio prestado.//7. Calidad y correcto funcionamiento de los bienes. Este amparo debe cubrir la calidad y el correcto funcionamiento de los bienes que recibe la Entidad Estatal en cumplimiento de un contrato. //8. Los demás incumplimientos de obligaciones que la Entidad Estatal considere deben ser amparados de manera proporcional y acorde a la naturaleza del contrato”.

²⁵ Según el Decreto 1082 de 2015, en la contratación estatal las garantías pueden ser: “Artículo 2.2.1.2.3.1.2. Clases de garantías. Las garantías que los oferentes o contratistas pueden otorgar para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones son: 1. Contrato de seguro contenido en una póliza. 2. Patrimonio autónomo. 3. Garantía Bancaria. (Decreto 1510 de 2013, artículo 111)”.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) del 26 de julio de 2016.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

El artículo 18 de la Ley 80 de 1993 en relación con la caducidad y sus efectos en materia contractual, dispone que *“La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.*

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.”

De acuerdo con lo anterior, la caducidad es una herramienta excepcional que la ley otorga a la administración, que la habilita para extinguir el vínculo contractual cuando advierta la existencia de hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones, que afecten de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, con el propósito de garantizar el interés público. Esto tendrá por efecto, además de la extinción del vínculo contractual, que la entidad contratante pueda tomar posesión de la obra o continuar la ejecución del objeto del contrato, no indemnizar al contratista e imponerle las sanciones e inhabilidades que establezca la ley con ocasión a dicho incumplimiento. No obstante, si la entidad contratante no declara la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado.

Al respecto, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 indica: *“De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta Ley.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente.

*Parágrafo.- En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los **interadministrativos**; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales."*

Si bien en los contratos interadministrativos, según esta última disposición, se prescindirá del empleo de cláusulas excepcionales, como la caducidad, lo cierto es que puede servir como fundamento de las herramientas que la administración tiene a su alcance para extinguir el vínculo contractual, o continuar con su ejecución pese a la extinción, o conminar al contratista para su cumplimiento, como se advierte del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 ya transcrito.

Respecto de la distinción entre la caducidad y el incumplimiento contractual, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado: "*..., resulta clara, la diferencia existente entre la caducidad del contrato y la declaratoria de incumplimiento contractual como dos decisiones distintas que puede tomar la Administración, pues i) mientras la primera constituye una terminación anticipada del contrato, la segunda se produce cuando éste ya ha culminado por cualquier causa; ii) la principal finalidad de la primera decisión, es facilitar la ejecución del objeto contractual con persona distinta del contratista incumplido, en cambio la declaratoria de incumplimiento tiene como única finalidad permitir a la Administración el cobro de la indemnización de los perjuicios derivados de dicho incumplimiento, constituidos por el monto de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato; y finalmente, iii) la declaratoria de caducidad conduce a la inhabilidad del contratista, mientras que la declaratoria de incumplimiento contractual no, puesto que así no lo determina la ley. (Artículo 8 de la ley 80 de 1993)."*²⁷

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", CP. OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ, Radicado Nro. 25000-23-26-000-1997-5006-01 (23360) del 22 de octubre de 2012.

Con similar orientación el Consejo de Estado indicó: "*El motivo legal que da lugar a la caducidad, en esencia, es el incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones que incide seriamente en la "ejecución del contrato", de manera que, razonablemente, se infiera que no se podrá continuar con el objeto contractual y, por tanto, que no se obtendrá el fin requerido con el negocio jurídico estatal. Sus efectos, como se recuerda, consisten en la terminación del vínculo contractual, sin indemnización alguna a favor del contratista; la liquidación del contrato; la configuración del siniestro del incumplimiento y, por ende, la exigibilidad de las garantías; la efectividad de la cláusula penal pecuniaria; la inhabilidad para contratar con entidades públicas por 5 años, y en general la pérdida de los derechos que emanaban para aquél del contrato. Y, para el ejercicio de esta facultad la Administración debe analizar la gravedad del incumplimiento y el peligro que representa para la ejecución del contrato, de modo que puede abstenerse de decretarla y, en cambio, adoptar las medidas de control e intervención necesarias para superar la situación. En este contexto, al examinar nuevamente los límites temporales de este poder exorbitante, la Sala concluye que **la caducidad del contrato sólo puede declararse durante el plazo de ejecución y mientras se encuentre éste vigente**, y no durante la etapa de la liquidación, teniendo en cuenta: en primer lugar, los elementos de su definición legal; en segundo lugar, la*

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

Según lo anterior, la caducidad se emplea en vigencia (esto es, dentro del plazo) del contrato estatal, mientras que la declaratoria de incumplimiento contractual opera una vez finalizado el referido plazo, y que tiene por efecto la indemnización de perjuicios derivados del incumplimiento haciendo efectiva la cláusula penal. Así, puede afirmarse que el contrato estatal cuenta con dos plazos: *i.* el de ejecución del contrato, y *ii.* el de su liquidación. En vigencia del primero es posible emplear la facultad exorbitante para declarar la caducidad, en vigencia del segundo, aplica la declaratoria unilateral de incumplimiento frente a la no satisfacción de alguna obligación detectada, luego de agotada la etapa primera, con los efectos anotados.

Ahora bien, el ejercicio de la facultad de declaratoria de incumplimiento contractual opera vencido el plazo estipulado en el contrato y hasta antes del vencimiento del plazo para su liquidación. En efecto, “... *vencido el plazo del contrato éste se coloca en la etapa de liquidación, pero no resulta razonable sostener que en esta fase la administración no pueda hacer uso de sus potestades sancionatorias frente al contratista, puesto que vencido el plazo del contrato es cuando la administración puede exigir y evaluar su cumplimiento y de manera especial definir si éste es satisfactorio; es cuando puede apreciar la magnitud de los atrasos en que incurrió el contratista*” motivo por el cual, “*la evaluación sobre el cumplimiento del contratista, la aplicación de los correctivos que la administración considere necesarios y las sanciones impuestas, son válidas si se efectúan durante el plazo para el cumplimiento del objeto del contrato y la liquidación del mismo.*”²⁸

- Liquidación judicial del contrato estatal.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la liquidación del contrato estatal es la etapa final del contrato en el cual las partes realizan un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado y determinan el estado en el cual quedó el contrato luego de su ejecución o de su terminación, así como el cumplimiento o no de los derechos y obligaciones derivados del contrato por cada una de las partes²⁹.

De acuerdo con la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado, la liquidación del contrato estatal adquiere distintas modalidades *i.* es bilateral, si se realiza de común

finalidad de protección del interés público de esta medida excepcional; en tercer lugar, que la etapa de liquidación del contrato no está concebida para la adopción de la caducidad del contrato; y en cuarto lugar, que el hecho de que se pueda recibir o aceptar en mora el cumplimiento de la obligación, no puede ser entendida como una extensión regular del plazo previsto en el contrato para ejecutarlo; (...). En este orden de ideas, la Sala precisa que luego de terminado el plazo de ejecución del contrato, desaparece la facultad exorbitante de la Administración para declarar su caducidad y, en tal virtud, en caso de que se descubra o detecte el incumplimiento de alguna obligación con posterioridad a esa etapa, lo procedente, actualmente, como se establece en la reforma que introdujo al régimen de contratación pública la Ley 1150 de 2007, será la declaratoria unilateral de incumplimiento del contratista por parte de la entidad pública contratante para hacer efectiva la cláusula penal y a la vez las garantías que amparen el contrato, como constitutivo ese hecho del siniestro que las hace exigibles, además, por supuesto, podrá ejercer la acción contractual por el incumplimiento. Esta solución tiene precedentes en nuestra legislación, pues en vigencia del Decreto ley 222 de 1983 (arts. 72 y 73), si el plazo se vencía y se advertía el incumplimiento del contrato, la Administración, mediante acto administrativo motivado, podía declararlo y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, facultad que excluía, entonces, la posibilidad de decretar la caducidad.” Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “C”. CP. RUTH STELLA CORREA PALACIO. Radicado Nro. 50422-23-31-000-1369-01 (17.031) del 20 de noviembre de 2008.

²⁸ Citado en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, CP. OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ, Radicado Nro. 25000-23-26-000-1997-5006-01(23360) del 22 de octubre de 2012.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, CP. ENRIQUE GIL BOTERO, Radicado Nro. 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777) del 20 de octubre de 2014.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

acuerdo por las partes; ii. es unilateral, si se realiza por la administración de forma unilateral, y iii. judicial, si la liquidación se realiza por la jurisdicción.

En términos más amplios, la **liquidación bilateral** del contrato estatal “...es el negocio jurídico mediante el cual las partes de común acuerdo definen las prestaciones, derechos y obligaciones que aún subsisten a su favor o a su cargo y a partir de allí realizan un balance final de cuentas para de esta forma extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron del contrato estatal precedentemente celebrado.”³⁰;

La **liquidación unilateral** “...es una actuación administrativa posterior a la terminación normal o anormal del contrato que se materializa en un acto administrativo motivado mediante el cual la administración decide unilateralmente realizar el balance final o corte final de las cuentas del contrato estatal celebrado, determinando quién le debe a quien y cuanto y; que sólo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ya sea porque el contratista no se presentó a ésta o porque las partes no llegaron a un acuerdo sobre las cuentas a finiquitar(...).

De esta forma, se entiende que la liquidación unilateral del contrato es de carácter subsidiario, pues sólo resulta procedente en tanto no se haya podido llevar a cabo la liquidación bilateral.”³¹

Ya la **liquidación judicial** “...es aquel balance, finiquito o corte de cuentas que realiza el juez sobre un determinado contrato estatal dentro de un proceso judicial y, que sólo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ni unilateral del respectivo contrato estatal celebrado.”³²

Para tales efectos, y en los contratos que requieren liquidación -como el convenio interadministrativo- la ley ha fijado unos plazos para hacerlo de mutuo acuerdo o de manera unilateral. Según el artículo 164, numeral 2, literal j, ítem v) de la Ley 1437 de 2011 “En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga; (...).” Ha de indicarse que el ejercicio oportuno del medio de control de controversias contractuales cuyo término es de 2 años, bajo ese supuesto normativo, “...solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.”³³

Si no se dan esos supuestos, porque la administración no lo hace, o los contratantes no lo realizan, la ley faculta a cualquiera de las partes del contrato estatal para que acudan a la jurisdicción, para que por esa vía se liquide el contrato. Así, el artículo 141 de dicha ley dispone: “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

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, CP. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA (E), Radicado Nro. 25000-23-26-000-2007-10170-01 (39665) del 8 de junio de 2016.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, CP. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS, Radicado Nro. 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009) del 1º de agosto de 2019. Auto de Unificación.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. (...)."

Caso concreto.

Como se indicó, el problema jurídico por resolver consiste en determinar si el Municipio de Ambalema – Tolima incumplió con las obligaciones contractuales a su cargo, en relación con el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 del 7 de noviembre 2013.

Está acreditado en el proceso que el Ministerio del Interior – Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON celebraron el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 del 7 de noviembre 2013 cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura mediante la ejecución del proyecto denominado “ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA – CIC en el Municipio de AMBALEMA (TOLIMA).”* (fls. 68 a 81).

Según los hechos y pretensiones de la demanda, el presunto incumplimiento contractual del Municipio de Ambalema deriva en no atender las obligaciones contenidas en la cláusula segunda, numerales 19, 29, 34 y 38 y en la cláusula cuarta del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de noviembre de 2013, esto es:

- **Cláusula segunda. Obligaciones del municipio. Nro. 19.** Prestar toda la colaboración que requiera el supervisor del convenio designado por el Ministerio del Interior – FONSECON, en todas las etapas del convenio, para lo cual debe suministrar de forma oportuna la información que se le solicite y acompañar el desarrollo de las visitas de seguimiento que se realicen; **Nro. 29.** Entregar de forma oportuna todos los documentos e información requerida para la liquidación del convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación; **Nro. 34.** Poner a disposición del Ministerio y de los entes de control toda la información jurídica, técnica y financiera del proyecto relacionado con el objeto del convenio; y **Nro. 38.** Todas las demás inherentes o necesarias para la correcta ejecución del objeto contractual y debida ejecución de los recursos (fls. 68 a 81).

- **Cláusula cuarta. Plazo de ejecución y plazo de liquidación.** El término de ejecución del convenio será hasta el 30 de junio de 2014 contados a partir de la fecha de aprobación de la garantía única por parte del Ministerio del Interior y el cumplimiento de los requisitos de ejecución, previo perfeccionamiento del contrato. El plazo para la liquidación del convenio será dentro de los 4 meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución, sin perjuicio de la modificación, suspensión o terminación por mutuo acuerdo del plazo de ejecución. El párrafo tercero determinó que en el evento que el Municipio de Ambalema no se presente a la liquidación del convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012. En el párrafo cuarto se determinó que la falta de entrega oportuna por parte del Municipio de Ambalema de los documentos o la información necesaria para el desarrollo del proceso de liquidación del convenio da lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria de incumplimiento del convenio según la

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

legislación contractual vigente, aun cuando el proyecto objeto del convenio se haya desarrollado a satisfacción (fls. 68 a 81).

El 23 de diciembre de 2013, las partes suscribieron el acta de inicio del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, cuyo plazo de ejecución vencería el 30 de junio de 2014 (fl. 99). Posteriormente, las partes suscribieron 3 prórrogas en el plazo para la ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013: **i.** con fecha de suscripción del 27 de junio de 2014 y plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2014; **ii.** con fecha de suscripción del 28 de noviembre de 2014 y plazo de ejecución hasta el 22 de diciembre de 2014; y **iii.** con fecha de suscripción del 20 de diciembre de 2014 y plazo de ejecución hasta el 30 de enero de 2015 (fls. 116 a 118, 131, 146 a 147).

Como aportes económicos para la ejecución del objeto del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 en la cláusula quinta del convenio se estipuló: Aportes. Para todos los efectos fiscales y legales, el Ministerio del Interior aportará la suma de \$1.037'000.000 de pesos, integrados así: **i.** recursos vigencia 2013, hasta la suma de \$63'675.439 pesos; recursos vigencia 2014, hasta la suma de \$973'324.561 pesos. El Municipio de Ambalema aportará un lote de su propiedad en el cual se construirá la obra objeto del convenio. La cláusula séptima del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 estableció la forma como se iban a realizar los desembolsos de los aportes para el desarrollo del objeto así: **i.** un primer desembolso por la suma de \$63'675.439 pesos; **ii.** un segundo desembolso por la suma de \$351'124.561 pesos; **iii.** un tercer desembolso por la suma de \$518'500.000 pesos; y **iv.** un cuarto desembolso por la suma de \$103'700.000 pesos, todos previo el cumplimiento de ciertos requisitos convenidos en dicha cláusula (fls. 68 a 81).

Los desembolsos dinerarios del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 se hicieron de la siguiente manera: **i.** primer desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 6641414 de 28 de enero de 2014 por la suma de \$63'675.349 pesos; **ii.** segundo desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 230468314 de 22 de septiembre de 2014 por la suma de \$351'124.561 pesos; **iii.** tercer desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 305889714 de 28 de noviembre de 2014 por la suma de \$518'500.000 pesos; y **iv.** cuarto desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 174230315 de 3 de julio de 2015 por la suma de \$103'700.000 pesos, para un total de \$1.037'000.000 de pesos desembolsados, según presentación de informe final del supervisor del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 (fls. 516 a 519).

De acuerdo con los hechos y pretensiones de la demanda, el incumplimiento contractual no tiene por fundamento la construcción de la obra que también fue objeto del convenio, si se tiene en cuenta que dicha obligación se cumplió a satisfacción como indica el acta de entrega final de una obra, según contrato de obra Nro. 056 de 22 de julio de 2014 para la Construcción del Centro de Integración Ciudadana C.I.C. Tipología I del Municipio de Ambalema, el cual también durante su ejecución fue objeto de interventoría técnica, administrativa y financiera (fls. 443 a 486 y 488 a 515).

De esa manera, el presunto incumplimiento recae en la falta de entrega de los reportes documentales que soportaron la ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, y aquellos que darían lugar a su posterior liquidación según las cláusulas señaladas en párrafos anteriores. Siguiendo este parámetro, el Ministerio del Interior con el propósito de liquidar el convenio interadministrativo señalado, por conducto de la Subdirectora de Infraestructura, requirió al Municipio de Ambalema, para aportar esta documentación:

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

- Por oficio Nro. OFI15-000042246-SIN-4020 del 10 de noviembre de 2015 le solicitó i. acto administrativo de apertura del proceso de selección de obra; ii. pliego de condiciones para la selección del contratista de obra; iii. informe de avance de ejecución del contrato de obra en un 70% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; iv. informe de avance de ejecución del contrato de obra en un 100% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; v. informe final del municipio de la ejecución del contrato de obra en un 100% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; vi. certificado del tesoro municipal de los rendimientos financieros; vii. extracto financiero donde se evidencie los rendimientos financieros; viii. Garantía Única de Cumplimiento de la póliza con los amparos vigentes al momento de liquidar el convenio; ix. Acuerdo del concejo municipal donde se le confieren facultades al alcalde para contratar; x. antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales del representante legal de la entidad (fl. 529).

- Por oficio Nro. OFI15-000043785-SIN-4020 de 23 de noviembre de 2015 le solicitó i. acto administrativo de apertura del proceso de selección de obra; ii. pliego de condiciones para la selección del contratista de obra; iii. informe de avance de ejecución del contrato de obra en un 70% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; iv. informe de avance de ejecución del contrato de obra en un 100% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; v. informe final del municipio de la ejecución del contrato de obra en un 100% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; vi. certificado del tesoro municipal de los rendimientos financieros; vii. extracto financiero donde se evidencie los rendimientos financieros; viii. Garantía Única de Cumplimiento de la póliza con los amparos vigentes al momento de liquidar el convenio, con ampliación hasta el 31 de diciembre de 2015; ix. Acuerdo del concejo municipal donde se le confieren facultades al alcalde para contratar; x. antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales del representante legal de la entidad (fl. 528).

- Por oficio Nro. OFI15-000047726-SIN-4020 de 22 de diciembre de 2015 le reiteró la solicitud de documentos técnicos, administrativos y financieros realizada mediante los oficios Nro. OFI15-000042246-SIN-4020 de 10 de noviembre de 2015 y Nro. OFI15-000043785-SIN-4020 de 23 de noviembre de 2015 (fl. 527).

- Por oficio Nro. OFI16-000000258-SIN-4020 de 8 de enero de 2016 le solicitó i. acto administrativo de apertura del proceso de selección de obra; ii. pliego de condiciones para la selección del contratista de obra; iii. informe de avance de ejecución del contrato de obra en un 70% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; iv. informe de avance de ejecución del contrato de obra en un 100% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; v. informe final del municipio de la ejecución del contrato de obra en un 100% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; vi. certificación de la cuenta bancaria del proyecto que acredite los saldos y rendimientos financieros de los recursos del convenio durante los años 2013, 2014 y 2015; vii. certificado del tesoro municipal de los rendimientos financieros; viii. extractos financieros mensuales donde se evidencie los rendimientos financieros durante el año 2013, 2014 y 2015; ix. Garantía Única de Cumplimiento de la póliza con los amparos vigentes al momento de liquidar el convenio, con ampliación hasta el 31 de diciembre de 2015; x. Acuerdo del concejo municipal donde se le confieren facultades al alcalde para contratar; xi. antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales del representante legal de la entidad (fls. 525 a 526).

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

- Por oficio Nro. OFI16-000003065-SIN-4020 de 9 de febrero de 2016 le solicitó realizar el reintegro al Ministerio del Interior de la suma de \$1.037'000.000 de pesos o presentar el balance financiero final que acredite la ejecución de los recursos desembolsados por el Ministerio del Interior, bajo ciertos parámetros, y le indicó un número de cuenta para consignar los recursos no ejecutados y los rendimientos financieros (fl. 524).

- Por oficio Nro. OFI16-000006402-SIN-4020 de 3 de marzo de 2016 le reiteró la solicitud de documentos técnicos, administrativos y financieros realizada mediante los oficios Nro. OFI16-000000258-SIN-4020 de 8 de enero de 2016 y Nro. OFI16-000003065-SIN-4020 de 9 de febrero de 2016 (fls. 522 a 523).

- Por oficio Nro. OFI16-000021573-SIN-4020 de 13 de junio de 2016 el Ministerio del Interior le indicó que si bien el Municipio de Ambalema allegó en su mayoría los documentos solicitados, a la fecha, presenta información faltante como i. informe de avance de ejecución del contrato de obra en un 70% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; ii. informe de avance de ejecución del contrato de obra en un 100% conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio; iii. balance financiero del proyecto; iv. actas de liquidación de todos los contratos celebrados para el desarrollo del proyecto; v. certificado suscrito por el representante legal del municipio en donde conste la ejecución de los recursos entregados por el Ministerio del Interior – FONSECON; vi. constancia de los pagos efectuados al Sistema de Seguridad Social y aportes parafiscales; vii. constancia suscrita por el representante legal del municipio que certifique la exigencia como obligación contractual el pago de los aportes a Seguridad Social y parafiscales a cada uno de los contratistas (estudios y diseños, interventoría de estudios y derechos, obra e interventoría de obra); viii. ampliar el término de vigencia del amparo de cumplimiento de la póliza expedida el 13 de noviembre de 2013 a 31 de agosto de 2016 (fl. 520).

Los anteriores requerimientos no fueron atendidos por el Municipio de Ambalema, siendo esta circunstancia el incumplimiento de las obligaciones pactadas, en los términos de la cláusula segunda, numerales 19, 29, 34 y 38 y cláusula cuarta del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de noviembre de 2013.

Mediante Certificación Final de Supervisión realizada el 20 de febrero de 2017 por la supervisora del convenio, con sustento en los documentos soporte del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de 2013, indicó que el Municipio de Ambalema incumplió sus obligaciones al no hacer entrega de balance financiero del proyecto indicando fechas de pago, valor, concepto, número de egreso, cuenta bancaria, el valor aportado por cada uno de los contratantes, y aclarar por qué en los egresos se relacionan dos cuentas diferentes para el manejo de los recursos; actas de liquidación del contrato de interventoría de estudios y diseños; constancia de los pagos efectuados al Sistema de Seguridad Social y aportes a parafiscales del municipio; constancia suscrita por el representante legal del municipio que certifique la exigencia como obligación contractual el pago de los aportes a Seguridad Social y parafiscales a cada uno de los contratistas (estudios y diseños, interventoría de estudios y derechos, obra e interventoría de obra), y paz y salvo por dichos aportes; ampliar el término de vigencia del amparo de cumplimiento de la póliza expedida el 13 de noviembre de 2013 a 31 de agosto de 2016; informes mensuales del municipio correspondiente a los meses de junio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2014, y enero de 2015 (fls. 517 a 519).

El balance financiero del proyecto, expuesto en la Certificación Final de Supervisión

1ª instancia.
 Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
 Medio de control: Controversias Contractuales
 Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
 Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
 Sentencia.

realizada el 20 de febrero de 2017 por la supervisora del convenio, dio los siguientes resultados:

Valor aporte convenio MINISTERIO-FONSECON	\$1.037'000.000
Valor aporte convenio Municipio	\$0.00
VALOR CONVENIO INICIAL	\$1.037'000.000
Valor aporte adición convenio MINISTERIO-FONSECON	\$0.00
Valor aporte adición convenio Municipio	\$0.00
VALOR ADICIÓN CONVENIO	\$-
VALOR TOTAL CONVENIO	\$1.037'000.000
VALOR TOTAL EJECUTADO MUNICIPIO:	\$1.119'468.240
VALOR SIN EJECUTAR DEL CONVENIO:	\$0.00
VALOR DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS:	\$474.294,85
VALOR A REINTEGRAR MUNICIPIO AL TESORO NACIONAL:	\$474.294,85

En consecuencia, los aportes suministrados por el Ministerio del Interior al Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de 2013 equivalentes a \$1.037'000.000 de pesos se ejecutaron en su totalidad, aún pese a existir un mayor valor ejecutado, y que no hubo valor sin ejecutar del convenio, quedando solo pendiente la suma de \$474.294,85 pesos por concepto de valor de rendimientos financieros.

Con la contestación de la demanda el Municipio de Ambalema aportó los oficios Nro. DALCM-029 de 6 de enero de 2016, Nro. DALCM-122 de 1 de marzo de 2016, Nro. DALCM-771 de 10 de agosto de 2016 dirigidos al Supervisor del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de 2013, dando respuesta a los requerimientos que en su momento le realizó el Ministerio del Interior, anexando a su vez los documentos solicitados; así como el contrato de obra pública Nro. 056 de 2014, su acta de liquidación, y el contrato de interventoría técnica, administrativa y financiera a los estudios y diseños del Centro de Integración Ciudadana - CIC y su acta de liquidación (fls. 586 a 624).

El Municipio de Ambalema también aportó el documento denominado Acta de Recibo y Entrega de Bienes Centro de Integración Ciudadana CIC – Convenio Nro. F-299 de 2013, la cual tuvo por objeto el recibo y entrega por parte del Ministerio del Interior – FONSECON al Municipio de Ambalema del Centro de Integración Ciudadana -CIC- objeto del Convenio Nro. F-299 de 2013. En dicho documento se indicó el valor total del aporte del Ministerio del Interior – FONSECON por la suma de \$1.037'000.000 de pesos; el valor total del aporte del Municipio de Ambalema por la suma de \$85'597.071 pesos, para un valor total del proyecto de \$1.122'597.071 pesos (fls. 625 a 631). También aportó el documento denominado Acta de Recibo y aprobación conjunta de los estudios y diseños para la construcción del Centro de Integración Ciudadana -CIC- del Municipio de Ambalema, en el cual se estableció aprobarlos por cuanto se ajustan a los parámetros establecidos en las normas que regulan la materia y cumplen los requerimientos técnicos, jurídicos y financieros exigidos por el Convenio F-299 de 2013 (fls. 632 a 639).

Si bien el documento denominado Acta de Recibo y Entrega de Bienes Centro de Integración Ciudadana CIC – Convenio Nro. F-299 de 2013 no fue suscrito por la parte demandante, dicho documento tampoco fue controvertido en este proceso, luego de su apreciación en conjunto con los demás medios de prueba aportados al proceso, el Despacho considera que en efecto el valor total del aporte del Ministerio del Interior – FONSECON fue por la suma de \$1.037'000.000 de pesos; el valor total del aporte del Municipio de Ambalema por la suma de \$85'597.071 pesos, para un valor total del proyecto de \$1.122'597.071 pesos, lo cual significa que los aportes hechos por el Ministerio del Interior sí se ejecutaron en su integridad, según las

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

estipulaciones del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013.

Ahora bien, teniendo en cuenta el plazo inicial fijado en el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 y las diferentes prórrogas al plazo acordados por las partes, el plazo de su ejecución **expiró el 30 de enero de 2015**, luego, como los convenios interadministrativos, son una especie del contrato estatal, y por tanto requieren liquidación, la ley ha fijado unos plazos para hacerlo de mutuo acuerdo o de manera unilateral, según el artículo 164, numeral 2, literal j, ítem v) de la Ley 1437 de 2011 así: 2 meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente, o 4 meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga, entonces el plazo para la liquidación bilateral o unilateral se extendió hasta el **30 de julio de 2015**.

Como está probado en el proceso, mediante oficios Nro. OFI15-000042246-SIN-4020 de 10 de noviembre de 2015, Nro. OFI15-000043785-SIN-4020 de 23 de noviembre de 2015, Nro. OFI15-000047726-SIN-4020 de 22 de diciembre de 2015, Nro. OFI16-00000258-SIN-4020 de 8 de enero de 2016, Nro. OFI16-000003065-SIN-4020 de 9 de febrero de 2016, Nro. OFI16-000006402-SIN-4020 de 3 de marzo de 2016 y Nro. OFI16-000021573-SIN-4020 de 13 de junio de 2016 el Ministerio del Interior le solicitó al Municipio de Ambalema toda la información jurídica, técnica y financiera con sus soportes del proyecto relacionada con el objeto del convenio.

Al respecto, el Despacho indica que tales requerimientos se realizaron aproximadamente 10 meses luego de expirar el plazo de ejecución del convenio interadministrativo, esto significa, que **dentro del plazo** estipulado en el convenio para su ejecución, el Ministerio del Interior no ejerció ni agotó el procedimiento establecido en la ley para imponer multas o sanciones como forma de buscar el cumplimiento de las obligaciones por parte del Municipio de Ambalema, ni declaró su incumplimiento, luego tales requerimientos no tendrían efectos como forma previa de constitución del incumplimiento, ni como requerimiento al Municipio de Ambalema para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo (dentro del plazo).

El Despacho precisa, según lo expuesto en el marco normativo y jurisprudencial, que si bien la facultad unilateral de la administración en los convenios interadministrativos puros para imponer multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento no opera, a no ser que el convenio interadministrativo implique el pago de una remuneración o prestación económica en cuyo caso se someterá al régimen de los contratos interadministrativos, o las partes lo hayan acordado, como ocurre en este asunto, en el que las partes acordaron en la cláusula 19 del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 la declaratoria de incumplimiento o imposición de sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del Municipio de Ambalema, previo agotamiento del debido proceso, ha de indicarse que en todo caso, ningún requerimiento se realizó al Municipio de Ambalema para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo dentro del plazo de ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013.

Así las cosas, para el Despacho, esos hechos constitutivos del incumplimiento, acaecidos casi a finalización del convenio, no implicaron una afectación grave y directa de su ejecución, ni condujeron a su paralización; por el contrario, continuó ejecutándose hasta la expiración del plazo, y cumpliéndose su objeto como se explicó. Ha de indicarse que, en el plazo de la ejecución el Ministerio del Interior no ejerció su potestad exorbitante, ni agotó el procedimiento establecido en la ley (sanciones, multas, declaratoria de incumplimiento) para conminar al Municipio de Ambalema al cumplimiento de las obligaciones contractuales que adquirió.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

En ese sentido se negará la pretensión primera de la demanda relativa a la declaratoria de incumplimiento del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013.

Ahora bien, la parte demandante también pretende que se condene al Municipio de Ambalema al pago de \$103'000.000 de pesos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo estipuladas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, suma tasada de acuerdo con la cláusula octava, equivalente al 10% del valor del convenio amparada por la póliza de cumplimiento Nro. 480-47-9940000023617, constituida por el Municipio de Ambalema en favor de la parte demandante y que estaba vigente al momento del incumplimiento.

Al respecto, el Despacho indica, en primer lugar, que se negará la pretensión primera de la demanda relativa a la declaratoria de incumplimiento del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, luego al no existir tal incumplimiento, no resulta procedente la condena solicitada. En segundo lugar, no es posible considerar en la suma pretendida el contenido de la cláusula octava del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 porque la referida cláusula se refiere a la constitución de pólizas de garantía para amparar el cumplimiento del convenio (por ejemplo, por buen manejo y correcta inversión del anticipo, devolución del pago anticipado, cumplimiento del contrato i. por incumplimiento total o parcial; ii. cumplimiento tardío o defectuoso; iii. entregas parciales de obra; iv. pago de multas y cláusula penal pecuniaria, entre otros) y no para garantizar los resultados de la ejecución del convenio, que en todo caso es el fundamento de la liquidación la Certificación Final de Supervisión realizada el 20 de febrero de 2017, por cuanto se ajusta a la realidad de lo contratado. Además, sobre el punto, no existe pretensión alguna de la demanda dirigida, por ejemplo, al reconocimiento y pago de perjuicios, la activación de las pólizas por la ocurrencia del siniestro.

Frente a la liquidación judicial del convenio interadministrativo Nro. F-299 de 2013 el Despacho indica que mediante la Certificación Final de Supervisión realizada el 20 de febrero de 2017 por la supervisora del convenio, con sustento en los documentos soporte del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de 2013, indicó que el Municipio de Ambalema no aportó:

i. Balance financiero del proyecto indicando fechas de pago, valor, concepto, número de egreso, cuenta bancaria, el valor aportado por cada uno de los contratantes, y aclarar por qué en los egresos se relacionan dos cuentas diferentes para el manejo de los recursos. Al respecto, el Despacho indica que en folios 592 a 593 se observa el balance financiero del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 realizado por el Municipio de Ambalema, que desarrolla los ítems de los rubros ejecutados respecto del contrato de obra pública Nro. 056 de 2014; contrato de consultoría Nro. 06 de 2014; contrato de aceptación de oferta Nro. 012 de 2014; y contrato de consultoría Nro. 030 de 2014 que el 18 de agosto de 2016, cuyo valor total ejecutado coincide con el señalado en la certificación final y discrimina fechas de pago, valor, concepto, número de egreso, cuenta bancaria, y el valor aportado por cada uno de los contratantes. Si bien no se aclara por qué en los egresos se relacionan dos cuentas diferentes para el manejo de los recursos, es la cuenta Nro. 44314697135 la asignada para el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 y en la cual finalmente se depositaron y debitaron los recursos para su ejecución, y no se demostró que hubieran tenido una destinación distinta (fls. 368 a 404).

ii. Actas de liquidación del contrato de interventoría de estudios y diseños. El

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

Despacho indica que en folios 621 a 624 se observa el acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato de consultoría Nro. 061 de 25 de julio de 2014, de fecha 30 de enero de 2015, el cual tuvo por objeto la interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato de obra que tiene por objeto la construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC en el Municipio de Ambalema, en la cual las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto.

iii. Constancia actualizada de los pagos efectuados al Sistema de Seguridad Social y aportes a parafiscales del municipio; **iv.** constancia suscrita por el representante legal del municipio que certifique la exigencia como obligación contractual el pago de los aportes a Seguridad Social y parafiscales a cada uno de los contratistas (estudios y diseños, interventoría de estudios y derechos, obra e interventoría de obra), y paz y salvo por dichos aportes.

Frente a estos dos puntos, el Despacho indica que **a.** por acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato de consultoría Nro. 30 de 5 de marzo de 2014, que tenía por objeto realizar estudios y diseños del Centro de Integración Ciudadana – CIC en el Municipio de Ambalema se indicó: *“El Municipio manifiesta que EL CONTRATISTA anexa los pagos, en la que hace constar que durante la ejecución del contrato, cumplió y se encuentra a paz y salvo con las obligaciones con los sistemas de salud, pensión, riesgos profesionales y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje.(...)”* (fls. 416 a 420, CD -fl. 640).

b. por acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato de obra pública Nro. 56 de 22 de julio de 2014, que tenía por objeto la Construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC, Tipología I del Municipio de Ambalema se indicó: *“El Municipio manifiesta que EL CONTRATISTA anexa los pagos, en la que hace constar que durante la ejecución del contrato, cumplió y se encuentra a paz y salvo con las obligaciones con los sistemas de salud, pensión, riesgos profesionales y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje.(...)”* (fls. 474 a 476).

c. por acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato de consultoría Nro. 61 de 25 de julio de 2014, que tenía por objeto la Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera al contrato de obra que tiene por objeto la Construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC, Tipología I del Municipio de Ambalema se indicó que el contratista cumplió con el objeto y las obligaciones derivadas del contrato. En el informe de supervisión Nro. 5 final de 30 de enero de 2015, al contrato de consultoría Nro. 61 de 25 de julio de 2014, el supervisor del contrato indicó que el contratista *“Ha efectuado los pagos a la Seguridad Social en Salud, Pensión, durante la vigencia del mes de Enero de 2015, y se encuentra a Paz y Salvo a la fecha, por este concepto. (...)”* (fls. 504 a 511, CD -fl. 640).

d. por acta de recibo final de la aceptación de oferta Nro. 12 de 26 de marzo de 2013, que tenía por objeto la Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera al contrato de obra que tiene por objeto la Construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC, Tipología I del Municipio de Ambalema se indicó que se recibió a satisfacción el objeto contratado (fls. 430 a 434).

Con fundamento en el contenido de las actas de liquidación y finalización de los referidos contratos, para el Despacho se acredita que los contratistas cumplieron con los pagos al Sistema Integral de Seguridad Social y aportes a parafiscales del municipio, que dichos pagos se exigieron como obligación contractual, y que por ese concepto los contratistas se encuentran a paz y salvo. Además, debe indicarse que

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

respecto de ese contenido no obra en el proceso prueba en contrario.

v. ampliar el término de vigencia del amparo de cumplimiento de la póliza de seguro Nro. 480-47-994000023614 expedida el 13 de noviembre de 2013 por Aseguradora Solidaria de Colombia a 31 de agosto de 2016, es decir vigente al momento de liquidar el convenio. Sobre este punto, el Despacho indica que la liquidación del contrato “...es el procedimiento a través del cual las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, con el fin de saldar las respectivas cuentas, todo lo cual, (...), supone que dicho trámite únicamente proceda con posterioridad a la terminación de aquél.

La liquidación debe contener las cuentas, los ajustes y los reconocimientos que se encuentren directamente relacionadas con el contrato que se pretende liquidar, de ahí que únicamente las actuaciones del contratista que se lleven a cabo dentro del marco de la ejecución del contrato estatal se pueden entender como parte de la ejecución del objeto contractual y, por ende, el acta de liquidación del mismo sólo puede consignar las pretensiones que emanen directamente del contrato.”³⁴ (énfasis fuera de texto).

Como se indicó, según el plazo inicial fijado en el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 y las diferentes prórrogas al plazo acordados por las partes, el plazo de su ejecución **expiró el 30 de enero de 2015**. No obstante, el Ministerio del Interior exigió al Municipio de Ambalema la ampliación en el plazo de cobertura de la póliza de seguro Nro. 480-47-994000023614 expedida el 13 de noviembre de 2013 por Aseguradora Solidaria de Colombia, hasta la posible fecha de liquidación del convenio.

El Municipio de Ambalema el 10 de noviembre de 2015 actualizó la vigencia de la póliza de garantía Nro. 480-47-994000023614 hasta el 22 de noviembre de 2015, para amparar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivadas del convenio interadministrativo Nro. F-299 de 2013. Posteriormente, el 2 de agosto de 2016 se actualizó la vigencia de la póliza de garantía Nro. 480-47-994000023614 hasta el 30 de enero de 2016 (fls. 213 y 222).

Para el Despacho, la constitución de la póliza tenía por objeto amparar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivadas del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, **durante su vigencia y ejecución**, es decir que luego de darse por expirado el plazo y terminado el convenio no era necesario ampliar la vigencia de la póliza, por cuanto ésta ampararía las actuaciones del contratista realizadas dentro del marco de la ejecución del contrato, parte de la ejecución del objeto contractual, no posteriores. Pese a ello, según lo acreditado, el Municipio de Ambalema amplió la vigencia de la póliza hasta el 30 de enero de 2016.

vi. informes mensuales del municipio correspondiente a los meses de junio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2014, y enero de 2015. En folios 236 a 366 se encuentran varios informes de seguimiento a la ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 presentados por el Municipio de Ambalema al Ministerio del Interior, que si bien no refieren de manera específica a los periodos requeridos, es posible establecer con los demás medios de prueba aportados al proceso, que la ejecución del convenio se dio en términos normales, como por ejemplo, el documento denominado Acta de Recibo y Entrega de Bienes Centro de

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, CP. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Radicado Nro. 85001-23-31-000-2006-00197-01 (35735) del 24 de mayo de 2018.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

Integración Ciudadana CIC – Convenio Nro. F-299 de 2013, cuyo contenido señaló el recibo y entrega por parte del Ministerio del Interior – FONSECON al Municipio de Ambalema del Centro de Integración Ciudadana -CIC- objeto del Convenio Nro. F-299 de 2013 y el documento denominado Acta de Recibo y aprobación conjunta de los estudios y diseños para la construcción del Centro de Integración Ciudadana -CIC- del Municipio de Ambalema, en el cual se estableció aprobarlos por cuanto se ajustan a los parámetros establecidos en las normas que regulan la materia y cumplen los requerimientos técnicos, jurídicos y financieros exigidos por el Convenio F-299 de 2013 (fls. 625 a 631 y 632 a 639).

Así las cosas, para el Despacho están acreditados en este proceso los soportes documentales de las diferentes actividades desarrolladas por los contratantes con ocasión a la ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, que si bien no fueron aportadas oportunamente o de forma completa, no tienen la entidad suficiente para entender un incumplimiento grave del objeto contractual o de una indebida destinación de los recursos para su ejecución, pues todo lo contrario, aquél se desarrolló a cabalidad.

Ahora bien, la Certificación Final de Supervisión realizada el 20 de febrero de 2017 por la supervisora del convenio indicó que existen unos rendimientos financieros por la suma de \$474.294,85 pesos como suma a reintegrar al tesoro nacional. En dicho documento la supervisora indicó *“El Municipio a la fecha del presente informe de supervisión allegó los comprobantes de egresos de los diferentes pagos a los contratos derivados del convenio por un valor de \$1.119´468.240 pesos evidenciándose que en la cuenta del convenio de ahorros 443-146971-35 de Bancolombia, presenta más recursos de los girados por el Ministerio, y no se pudo realizar el cierre financiero por parte del Ministerio toda vez que los egresos son de diferentes cuentas a la aprobada por el Ministerio, de los cuales se le sugiere al Municipio dichos movimientos.*

El Municipio presentó certificación bancaria de fecha 21 de enero de 2016 (...) donde relacionan que la cuenta generó rendimientos financieros por un valor de \$474.294,85 a corte de diciembre de 2015, de los cuales anexaron el soporte de devolución al Tesoro Nacional.” (fls. 517 a 519).

La pretensión 2.3 de la demanda está orientada a ordenar al Municipio de Ambalema que consigne al tesoro nacional la suma de \$474.294,85 pesos correspondientes a los rendimientos financieros, sobre los recursos desembolsados en ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación.

Según certificación expedida por Bancolombia el 9 de abril de 2015, el Municipio de Ambalema tiene a su cargo la cuenta de ahorros Nro. 443-146971-35 denominada Estudio, diseño y construcción del CNT y desde su generación el 18 de octubre de 2013 hasta la fecha de certificación -9 de abril de 2015- causó la suma de \$431.481 pesos como rendimientos financieros. A 31 de diciembre de 2015 generó la suma de \$68.935 pesos. A 21 de enero de 2016, según certificación de la misma fecha, generó un total de \$474.294,85 pesos como rendimientos (fls. 396 a 399).

Según comprobantes únicos de consignación Nro. 144491519 y Nro. 146528727 del Banco Popular se consignaron por parte del Municipio de Ambalema las sumas de \$431.500 pesos y \$43.000 pesos (para un total de \$474.500 pesos) el 20 de abril de 2015 y el 29 de febrero de 2016, respectivamente, con destino al Tesoro Nacional, sumas correspondientes a los rendimientos financieros sobre los recursos desembolsados en ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013,

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

lo cual encuentra respaldo en la Certificación Final de Supervisión realizada el 20 de febrero de 2017 por la supervisora del convenio (fls. 403 a 404 y 517 a 519).

De esta manera, los rendimientos financieros causados sobre los recursos desembolsados en ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, fueron devueltos por parte del Municipio de Ambalema a las cuentas del Tesoro Nacional. En ese sentido, al haberse efectuado tal devolución, no hay lugar a acceder a esa pretensión de la demanda.

Así las cosas, según lo probado en el proceso, el Despacho negará las pretensiones de la demanda relacionadas con **i.** el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Municipio de Ambalema contenidas en los numerales 19, 29, 34 y 38 de las cláusulas segunda y cuarta del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 del 7 de noviembre de 2013 suscrito entre el Ministerio del Interior – FOSECON y el Municipio de Ambalema; **ii.** la condena al Municipio de Ambalema – Tolima por la suma de \$103'000.000 de pesos, suma tasada según la cláusula octava del convenio; **iii.** la orden al Municipio de Ambalema – Tolima de consignar al Tesoro Nacional la suma de \$474.294,85 pesos, correspondiente a los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar sobre los recursos desembolsados en ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación; así como **iv.** la indexación y actualización de las sumas de dinero a las que resulte condenada la parte demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013 al momento de proferir sentencia.

Como las partes no lograron la liquidación bilateral ni unilateral del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013, procede su liquidación judicial de la siguiente manera:

Valor aporte convenio MINISTERIO-FONSECON	\$1.037'000.000
Valor aporte convenio Municipio	\$0.00
VALOR CONVENIO INICIAL	\$1.037'000.000
Valor aporte adición convenio MINISTERIO-FONSECON	\$0.00
Valor aporte adición convenio Municipio	\$0.00
VALOR ADICIÓN CONVENIO	\$-
VALOR TOTAL CONVENIO	\$1.037'000.000
VALOR TOTAL EJECUTADO MUNICIPIO:	\$1.119'468.240
VALOR SIN EJECUTAR DEL CONVENIO:	\$0.00
VALOR DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS:	\$0.00
VALOR A REINTEGRAR MUNICIPIO AL TESORO NACIONAL:	\$0.00

En ese sentido, la liquidación judicial del contrato muestra saldos en cero frente a los aportes ejecutados y las obligaciones pactadas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 2013.

Con fundamento en los medios de prueba aportados al proceso, el Despacho declarará no probadas la excepción de **ii. estricto cumplimiento del Convenio Interadministrativo F-299 del 7 de noviembre de 2013** y la excepción de **iii. cobro de lo no debido** propuestas por el Municipio de Ambalema, en el entendido que, si bien no se acreditó el incumplimiento contractual en los términos pretendidos, ni tampoco es procedente el pago de las sumas pretendidas, lo cierto es que la parte demandada tampoco procedió en sede administrativa a realizar las gestiones pertinentes y completas para lograr la liquidación del convenio (por mutuo acuerdo), razones por las cuales fue necesario acudir a la jurisdicción para tal propósito.

1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00172-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Ambalema - Tolima
Sentencia.

Condena en costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C.P.A. y de lo C.A., en consonancia con lo indicado en el artículo 365 numeral 1 del C.G. del P., habrá lugar a condenar en costas a la parte vencida en el proceso. No obstante, el numeral 5 de dicho artículo indica que, si la demanda prospera parcialmente, el juez puede abstenerse de condenar en costas.

Al respecto corresponde indicar, que, si bien en este asunto se contestó la demanda y se propusieron excepciones, que se declararán no probadas, lo cierto es que conforme a los medios de prueba aportados al proceso, no hay lugar a declarar el incumplimiento contractual como lo pretende la parte demandante, pero sí la liquidación judicial del contrato como forma zanjar las diferencias entre las partes y extinguir el vínculo contractual. Por esas razones, el Despacho se abstendrá de condenar en costas en este proceso.

Decisión.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

Resuelve:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de mérito propuestas por el Municipio de Ambalema que denominó *ii. Estricto cumplimiento del Convenio Interadministrativo F-299 del 7 de noviembre de 2013* y *iii. cobro de lo no debido* de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: DECLARAR la liquidación judicial del Convenio Interadministrativo Nro. F-299 de 7 de noviembre de 2013 suscrito entre el Ministerio del Interior – FOSECON y el Municipio de Ambalema, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin costas.

QUINTO: ORDENAR la devolución de los remanentes que por gastos procesales consignó la parte demandante, si los hubiere.

SEXTO: En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE³⁵

El juez,



José David Murillo Garcés.

³⁵ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.