

1ª instancia Sentencia
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00211-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Falan - Tolima



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

Radicado: 73001-33-33-005-2018-00211-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Falan – 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 Falan – Tolima, tendiente a obtener mediante sentencia judicial, un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

1.2 Pretensiones.

1.2.1 Declarar que el Municipio de Falan incumplió y/o cumplió defectuosamente la cláusula 4 y los numerales 1, 16, 18, 20, 24, 33 y 37 de la cláusula 2 del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, suscrito con el Ministerio del Interior.

1.2.2 Como consecuencia de lo anterior, condenar al Municipio de Falan a pagar la suma \$179'976.132 pesos por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las obligaciones a su cargo, contenidas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, y con base en la garantía de cumplimiento Nro. 480-47-994000027337, constituida por la parte demandada a favor del Ministerio del Interior.

1.2.3 Que, como consecuencia de la declaración inicial, se condene al Municipio de Falan a pagar la suma de \$89'988.066 pesos por concepto de la cláusula penal pecuniaria establecida en la cláusula Nro. 18 del convenio mencionado.

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.**

1.2.4 Ordenar al Municipio de Falan la devolución al tesoro nacional de la suma \$115'885.464 pesos, como consecuencia de la inejecución de los desembolsos efectuados por el Ministerio del Interior.

1.2.5. Ordenar a la parte demandada devolver al tesoro nacional los rendimientos financieros e intereses a que haya lugar, sobre los recursos desembolsados en ejecución del referido convenio, desde la apertura de la cuenta hasta la cancelación.

1.2.6. Ordenar la liquidación judicial del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar con los rendimientos financieros, de conformidad con lo que se llegare a probar en el proceso, y en atención a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

1.2.7. Ordenar la indexación y actualización de las sumas de dinero a las que resulte condenado el Municipio de Falan.

1.2.8. 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. Entre la Nación – Ministerio del Interior y el Municipio de Falan se suscribió el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 16 de junio de 2015, cuyo objeto es aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la convivencia ciudadana, a través de la ejecución de un Centro de Integración Ciudadana – C.I.C., en el Municipio de Falan - Tolima.

1.3.2. En el balance financiero del proyecto efectuado por la parte demandante, la suma pendiente por legalizar del convenio asciende a \$115'885.464 pesos, más los rendimientos financieros, además se indica que existió incumplimiento contractual, por cuanto el municipio no procedió a liquidar el convenio, ni constituyó algún tipo de garantías (ampliación de vigencia de la póliza).

2. Trámite Procesal.

La demanda se presentó el 16 de julio de 2018 (fl. 1) y por auto del 30 de julio de 2018 se admitió, se ordenó notificar a la autoridad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público (fl. 50).

2.1. Contestación de la Demanda.

Municipio de Falan - Tolima.

Surtida en debida forma la notificación, el Municipio de Falan - Tolima oportunamente contestó la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones y se pronunció frente a los hechos, indicando que el hecho del numeral 3.1 es cierto, y los hechos contenidos en los numerales 3.2 y 3.3 no son ciertos, porque el convenio sí se ejecutó totalmente; agregó que el hecho 3.4 no es un hecho, sino una pretensión. En términos generales expuso que es cierto que entre la Nación - Ministerio del Interior y el Municipio de Falan se suscribió el Convenio

Interadministrativo Nro. F-301 de 2015. Los demás hechos no son ciertos, por cuanto el convenio se ejecutó en su totalidad y se pagaron todas las obligaciones.

Propuso como **excepciones de mérito** las que denominó **i. Inexistencia de la obligación**, la cual fundamentó en que la totalidad de los recursos asignados al convenio se ejecutaron, y de los cuales solo existe un saldo sin giro por la suma de \$3'345.426.20 pesos debido a la falta de gestión por parte de la interventoría del proyecto para reclamar ese saldo a favor y **ii. Genérica**, indicando que de conformidad con lo establecido en el artículo 282 del C.G. del P. en el evento de hallar probados los hechos que constituyan una excepción, se reconozca de oficio en la sentencia (fls. 102 a 105).

2.2. Audiencia Inicial.

Por auto del 25 de octubre de 2019 (fl. 108), 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 entre los días 19 de febrero de 2020, 3 de agosto de 2020 y 20 de mayo de 2021, en razón a las suspensiones ocasionadas por la contingencia del Covid-19, y por la solicitud de las partes para evaluar la posibilidad de concretar un acuerdo conciliatorio.

El Despacho en la audiencia agotó la etapa de saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas, y aquellas que puedan resolverse en esa etapa de la audiencia, fijó el litigio, tuvo por fallida la etapa de conciliación ante la falta de un arreglo entre las partes, y decretó los medios de prueba aportados y solicitados por las partes, y los que de oficio consideró pertinentes (fls. 121 a 122, 132 a 133 y 147 a 150).

2.3. Audiencia de pruebas.

Con fundamento en el numeral 1.º del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020, en concordancia con el literal b del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 y el acuerdo procesal convenido en la audiencia inicial, en el presente asunto no se realizó audiencia de pruebas que trata el artículo 181 del C. de P. A. y de lo C.A, motivo por el cual mediante auto del 7 de septiembre de 2021, se prescindió del medio de prueba documental decretado de oficio, se precluyó la etapa probatoria y se 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. 164 a 165).

2.4. Alegatos de Conclusión.

Parte demandante.

La parte demandante no presentó alegatos de conclusión, según constancia secretarial vista en folio 169.

Parte demandada.

Manifestó que de acuerdo con los medios de prueba que obran en el proceso, se evidencia que el Municipio de Falan cumplió con todas las obligaciones del convenio objeto de controversia, por lo cual considera que no hay lugar a la declaración de incumplimiento pretendida.

Dicho esto, expuso que según los informes financieros realizados, los comprobantes de egreso, la certificación del balance del contrato realizada por la Secretaría de Planeación e Infraestructura del municipio, las actas de obra y demás documentos que reposan en el proceso, se encuentra acreditado que el valor total del convenio fue de \$899'880.660 pesos, del cual solo hay un saldo pendiente por el valor de 3'345.496,20 pesos que le corresponden al interventor de la obra por los servicios prestados, y quien no acudió al municipio para cobrarlos.

Finalmente, expuso que el incumplimiento alegado por el Ministerio del Interior obedece a una presunta falta de entrega de los soportes que respaldan la ejecución del convenio interadministrativo y por los cuales supuestamente no fue posible realizar la liquidación del aludido convenio, frente a lo cual se opone, puesto que los correos electrónicos prueban que tuvo interés para finiquitar el negocio jurídico, en consecuencia, solicita que las pretensiones de la demanda se nieguen (fls. 167 a 168).

Ministerio Público.

No presentó concepto.

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:

3. Consideraciones.

El problema jurídico por resolver, como se planteó la audiencia inicial, consiste en determinar ¿si el Municipio de Falan – Tolima incumplió las obligaciones a su cargo pactadas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 16 de junio de 2015, especialmente la de justificar algunos recursos financieros aportados por la Nación - Ministerio del Interior, reportar rendimientos financieros y ampliar la vigencia de la póliza, para culminar el proceso de liquidación del convenio?

Tesis parte demandante.

Debe declararse el incumplimiento contractual y/o el cumplimiento defectuoso por parte del Municipio de Falan, debido a que incumplió algunas obligaciones contenidas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 16 de junio de 2015, particularmente aquellas que establecieron la obligación de ejecutar la totalidad de los recursos aportados por la Nación - Ministerio del Interior y de depositarlos en una cuenta bancaria que generara rendimientos financieros, así como las que dispusieron realizar las acciones correspondientes para liquidar el convenio de mutuo acuerdo y la ampliación de la póliza de garantía de cumplimiento.

Tesis parte demandada.

El Municipio de Falan sostiene que ejecutó cabalmente las obligaciones a su cargo derivadas del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, de las cuales solo queda pendiente el pago al interventor del contrato por sus servicios, quien no ha sido diligente para cobrarlo, agregando que realizó las gestiones correspondientes para liquidar el convenio, pero que no obtuvo respuesta positiva por parte del Ministerio del Interior, y en ese sentido, las pretensiones pecuniarias de la demanda resultan improcedentes.

Tesis del Despacho.

Para el Despacho una vez analizados los argumentos de hecho y derecho de la demanda, la contestación de la demanda, excepciones y alegatos de conclusión, 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 Falan en la ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, por cuanto ejecutó todas las actividades y obligaciones por las cuales se suscribió el convenio, de modo que, no hay lugar a condenar al Municipio de Falan 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, ordenando en consecuencia la transferencia de los rendimientos financieros causados respecto de los aportes de la Nación - Ministerio del Interior.

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 con las entidades que hacen parte de la administración pública³.

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. (...).”

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

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), providencia 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.

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 19998 “*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 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

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

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 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

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

- 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

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

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.

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: (...)”

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 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

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), providencia del 23 de junio de 2010.

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*

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

*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 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;

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. ÁLVARO NAMÉN VARGAS, Radicado Nro. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), providencia 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 Sentencia
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00211-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Falan - Tolima

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 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.

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.

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 constituir la 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 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

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), providencia 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 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”.

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 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.*

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), providencia del 26 de julio de 2016.

*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.

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 consignent 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), providencia 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

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

liquidación, teniendo en cuenta: en primer lugar, los elementos de su definición legal; en segundo lugar, la 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”, C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO, Radicado Nro. 50422-23-31-000-1369-01 (17.031), providencia 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), providencia del 22 de octubre de 2012.

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 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

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), providencia del 20 de octubre de 2014.

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), providencia del 8 de junio de 2016.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

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 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 Falan – Tolima incumplió con las obligaciones contractuales a su cargo, en relación con la ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 16 de junio de 2015.

Está acreditado en el proceso que el Ministerio del Interior – Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON y el Municipio de Falan celebraron el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 del 16 de junio de 2015, cuyo objeto fue “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la convivencia ciudadana a través de la ejecución de un Centro de Integración Ciudadana – CIC en el Municipio de Falan (Tolima).*” (CD Rom, fl. 3, archivo PDF “F-301 DE 2015 TOMO 1”).

Según los hechos y pretensiones de la demanda, el presunto incumplimiento contractual del Municipio de Falan deriva en no atender las obligaciones contenidas en la cláusula segunda numerales 1, 16, 18, 20, 24, 33 y 37 y en la cláusula cuarta del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 16 de junio de 2015, esto es:

- Cláusula segunda. Obligaciones del municipio. Obligaciones específicas: Nro. 1. Designar un supervisor para el Convenio y los contratos derivados del mismo, el cual deberá ser profesional en arquitectura o ingeniería civil. En caso de que no se acredite la designación del supervisor se entiende que la misma será ejercida por el representante legal del municipio. (...). Nro. 16. Depositar todos los recursos destinados a la ejecución del presente Convenio en una cuenta bancaria que genere rendimientos financieros a nombre del objeto del convenio. (...). Nro. 18. Incorporar al presupuesto del municipio la totalidad de los recursos que gire el MINISTERIO-FONSECON. (...). Nro. 20. Prestar toda la colaboración requerida por el supervisor del Convenio, designado por el MINISTERIO-FONSECON, en todas las etapas del Convenio, para lo cual, entre otras actividades, suministrará oportunamente la información solicitada y acompañará el desarrollo de las visitas de seguimiento que

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), providencia del 1º de agosto de 2019. Auto de Unificación.

se realicen. (...). Nro. 24. Elaborar y presentar al MINISTERIO-FONSECON, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, iniciando en el mes siguiente a la fecha de legalización del Convenio, un informe técnico, administrativo y financiero sobre el avance del objeto del Convenio, indicando los porcentajes de avance y ejecución conforme a lo establecido en el cronograma previamente presentado y aprobado, adjuntando los informes de ejecución de los contratos de consultoría y de obra, según corresponda. (...). Nro. 33. Entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del Convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación. (...). Nro. 37. Poner a disposición del Ministerio y de los entes de control, toda la información jurídica, técnica y financiera del proyecto relacionado en el objeto del presente Convenio (CD Rom, fl. 3, archivo PDF "F-301 DE 2015 TOMO 1").

- **Cláusula cuarta. Plazo de ejecución y plazo de liquidación.** El término de ejecución del convenio será hasta el 30 de marzo de 2016 contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. El plazo para la liquidación del convenio será dentro de los 6 meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución. El párrafo tercero determinó que en el evento que el Municipio de Falan 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 Falan 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 legislación contractual vigente, aun cuando el proyecto objeto del convenio se haya desarrollado a satisfacción (CD Rom, fl. 3, archivo PDF "F-301 DE 2015 TOMO 1").

El 23 de junio de 2015, las partes suscribieron el acta de inicio del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, cuyo plazo de ejecución vencería el 30 de marzo de 2016. Posteriormente, el 28 de marzo de 2016, las partes suscribieron la primera prórroga de dicho convenio hasta el 30 de mayo de 2016. El 29 de junio de 2016, suscribieron la segunda prórroga y primera adición al referido convenio, prórroga que se extendió hasta el 30 de agosto de 2016. El 26 de agosto de 2016 suscribieron la tercera prórroga del convenio hasta el 30 de septiembre de 2016. El 7 de diciembre de 2015, las partes suscribieron la primera modificación al Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, reformando gran parte del clausulado pactado inicialmente (CD Rom, fl. 3, archivo PDF "F-301 DE 2015 TOMO 1").

Como aportes económicos para la ejecución del objeto del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015 pactados inicialmente, y luego reformados el 7 de diciembre de 2015, la cláusula sexta de este último acto estipuló: Aportes. Para todos los efectos fiscales y legales, el Ministerio del Interior aportará la suma de \$735'000.000 de pesos, integrados así: **i.** recursos vigencia 2015, la suma de \$220'500.000 pesos; recursos vigencia 2016, la suma de \$514'500.000 pesos. El Municipio de Falan aportará un lote de su propiedad en el cual se construirá la obra objeto del convenio. La cláusula séptima de dicho acto estableció la forma como se iban a realizar los desembolsos de los aportes para el desarrollo del objeto del convenio así: **i.** un primer desembolso por la suma de \$15'000.000 de pesos; **ii.** un segundo desembolso por la suma de \$205'500.000 pesos; **iii.** un tercer desembolso

por la suma de \$294'000.000 pesos; **iv.** un cuarto desembolso por la suma de \$147'000.000 de pesos, y **v.** un quinto desembolso por la suma de \$73'500.000 pesos cuando la obra esté en un 100%, previa presentación de la certificación del supervisor del convenio designado por el municipio, que acredite dicho porcentaje de ejecución de la obra, todos previo el cumplimiento de ciertos requisitos convenidos en dicha cláusula (CD Rom, fl. 3, archivo PDF "F-301 DE 2015 TOMO 1").

Los desembolsos dinerarios del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015 se hicieron de la siguiente manera: **i.** primer desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 356964415 de 4 de diciembre de 2015 por la suma de \$15'000.000 pesos; **ii.** segundo desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 380259015 de 18 de diciembre de 2015 por la suma de \$205'500.000 pesos; **iii.** tercer desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 93625516 de 18 de abril de 2016 por la suma de \$294'000.000 pesos; **iv.** cuarto desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 113602516 de 5 de mayo de 2016 por la suma de \$147'000.000 pesos; **v.** quinto desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 113602516 de 31 de octubre de 2016 por la suma de \$164'880.660 pesos, y **iv.** sexto desembolso, comprobante de egreso SIIF Nro. 33981917 de 22 de febrero de 2017 por la suma de \$73'500.000 pesos, para un total de \$899'880.660 pesos desembolsados, según presentación de informe final del supervisor del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2013 y reportes de la relación de pagos SIIF (fls. 14 a 16, 26 a 29).

Según los hechos y pretensiones de la demanda, el presunto 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 obra suscrita el 15 de agosto de 2016, según contrato de obra Nro. 139 de 2015 para la Construcción del Centro de Integración Ciudadana C.I.C. en el Municipio de Falan, el cual también durante su ejecución fue objeto de interventoría técnica, administrativa y financiera (CD Rom, fl. 3, archivo PDF "F-301 DE 2015 TOMO 3").

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-301 de 2015, 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 del Subdirector de Infraestructura, requirió al Municipio de Falan, para aportar esta documentación:

- Por oficio Nro. OFI17-43790-SIN-4020 del **10 de noviembre de 2017** le solicitó **i.** acto por el cual designó al supervisor del convenio por parte del municipio; **ii.** acto de incorporación de los recursos del convenio en el presupuesto del municipio; **iii.** cronograma del convenio; **iv.** copia de los contratos suscritos para elaborar los estudios y diseños, contrato de interventoría de diseño, contrato de obra y contrato de interventoría de obra; **v.** actas de recibo final de los contratos de interventoría de estudios y diseños, obra e interventoría de obra; **vi.** actas de liquidación de todos los contratos celebrados para el desarrollo del proyecto; **vii.** comprobantes de egresos de los diferentes pagos realizados a cada uno de los contratos empleados para la ejecución del contrato; **viii.** balance financiero del proyecto suscrito por el tesorero

municipal o quien haga sus veces; ix. Certificado del tesorero municipal de los rendimientos financieros y saldos no ejecutados; x. extractos bancarios desde que se abrió la cuenta hasta su cancelación; xi. Certificación bancaria que demuestre saldos y rendimientos financieros generados de los recursos aportados por el Ministerio del Interior desde la apertura de la cuenta hasta la cancelación; xii. Certificado de cancelación de cuenta bancaria; xiii. Copia de la consignación de la devolución de los recursos no ejecutados y los rendimientos financieros; xiv. Certificado del representante legal del municipio en el que conste la ejecución de los recursos otorgados por el Ministerio del Interior; xv. Registro fotográfico del proyecto; xvi. Certificación de avance de ejecución del contrato de obra en un 70% y en un 100% suscrito por supervisor e interventor del convenio según el cronograma de actividades; xvii. Informe final de supervisión del municipio; xviii. Informe final del interventor de obra; xix. Certificación de la obligación contractual del pago de aportes a la seguridad social y parafiscales; xx. Informes mensuales del municipio técnicos, administrativos y financieros sobre el avance de la obra del convenio; xxi. Acuerdo del concejo municipal que le confiere facultades al alcalde para contratar y suscribir convenios; xxii. Antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales del representante legal del municipio; xxiii. Acta de posesión, copia de cédula del alcalde; xxiv. Constancia de pagos al día realizados al sistema de seguridad social y aportes parafiscales; xxv. Certificado suscrito por el alcalde que indique que el Centro de Integración Ciudadana funciona y cuenta con vigilancia y funcionamiento; xxvi. Ampliación del término de vigencia del amparo de la póliza de cumplimiento constituida para garantizar el convenio interadministrativo así: **a.** Aseguradora Solidaria de Colombia, póliza Nro. 480-47-994000027337, amparo cumplimiento, vigencia 30 de junio de 2018; **b.** Aseguradora Solidaria de Colombia, póliza Nro. 480-47-994000027337, amparo calidad de servicio, vigencia 30 de junio de 2018; xxvii. Devolución de saldos no ejecutados: 1. reintegro de saldos no ejecutados, consignación en cuenta corriente Nro. 61011516; 2. Rendimientos financieros, reintegro de saldos no ejecutados consignación en cuenta corriente Nro. 61011094 (fls. 30 a 32).

El anterior requerimiento no fue atendido -al parecer- por el Municipio de Falan, siendo esta circunstancia el incumplimiento de las obligaciones pactadas, en los términos de la cláusula segunda y los numerales considerados como incumplidos y la cláusula cuarta del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015.

Mediante Certificación Final de Supervisión realizada el 29 de noviembre de 2017 por el supervisor del convenio, con sustento en los documentos soporte del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, indicó que el Municipio de Falan incumplió sus obligaciones, las mismas enlistadas en el oficio de requerimiento (fls. 14 a 16).

El balance financiero del proyecto, expuesto en la Certificación Final de Supervisión realizada el 29 de noviembre de 2017 por el supervisor del convenio, dio los siguientes resultados:

Valor aporte convenio MINISTERIO-FONSECON	\$735'000.000
Valor aporte convenio Municipio	
VALOR CONVENIO INICIAL	\$735'000.000
Valor aporte adición convenio MINISTERIO-FONSECON	\$164'880.660
Valor aporte adición convenio Municipio	
VALOR ADICIÓN CONVENIO	\$164'880.660

1ª instancia Sentencia
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00211-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Falan - Tolima

VALOR TOTAL CONVENIO	\$899'880.660
VALOR TOTAL EJECUTADO MUNICIPIO:	\$783'995.196
VALOR SIN EJECUTAR DEL CONVENIO: (NOTA 1)	\$115'885.464
VALOR DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS: (NOTA 2)	ND
VALOR A REINTEGRAR MUNICIPIO AL TESORO NACIONAL: (NOTA 3)	ND

Dicho informe indicó que a la fecha del informe de supervisión, el Municipio de Falan ha legalizado la suma de \$783'995.196 pesos. En relación con la nota 1, indicó *“Debido a que el Municipio de Falan no ha remitido la totalidad de comprobantes de egreso que permitan determinar la utilización de los recursos aportados por el Ministerio, aun se tiene que legalizar la suma de \$115'885.464 pesos.”* Respecto de las notas 2 y 3 señaló que dichos montos no se pueden establecer porque el Municipio de Falan no ha cumplido con la obligación de entregar la certificación bancaria de rendimientos expedido por la entidad financiera, por lo que no es posible determinar dicha cifra.

Con la contestación de la demanda, el Municipio de Falan aportó el informe financiero del Convenio Nro. 301 de 2015 elaborado por el Secretario de Planeación e Infraestructura, en el cual relacionó una serie de sumas de dinero ejecutadas respecto de varios contratos estatales que tuvieron por objeto estudios y diseños, interventoría de estudios y diseños, construcción C.I.C. Falan, e interventoría de construcción. Tales contratos se celebraron para cumplir con el objeto contractual establecido en el Convenio Interadministrativo Nro. 301 de 2015. Según dicho informe, el monto ejecutado respecto del aporte del Ministerio del Interior, fue de \$896'535.163,80 pesos; respecto del aporte del Municipio de Falan, fue de \$107'499.138,10 pesos; y existe un saldo por pagar de \$3'345.496,20 pesos, lo cual da como resultado de pagos la suma de \$1.004'034.301,90 pesos (fls. 66 a 97).

Según oficio de 8 de enero de 2021, suscrito por el Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Falan *“(..). La información que se suministra contiene todos los pagos que la Alcaldía de Falan Tolima realizó a los contratistas que realizaron estudios y diseños con interventoría y construcción del C.I.C. con interventoría, quedando un saldo por pagar de \$3'345.496,20 pesos que hace referencia a la interventoría de la construcción del C.I.C., el contratista nunca cobró ese saldo. (...).”* (fl. 65).

Con base en los medios de prueba aportados al proceso, como la certificación final de supervisión del convenio y el expediente administrativo contractual, el aporte inicial o precio del Convenio Nro. 301 de 2015 fue de \$735'000.000 de pesos. Dicho convenio fue adicionado el 31 de octubre de 2016 por la suma de \$164'880.660 pesos, para un total de \$899'880.660 pesos. Tal certificación indicó que de esos \$899'880.660 pesos, la suma de \$115'885.464 pesos no se ejecutó por parte del Municipio de Falan.

No obstante, con la demanda la parte demandante aportó las órdenes de pago al contrato de obra Nro. 139 de 2015 -que hace parte de los contratos celebrados para cumplir con el objeto contractual establecido en el Convenio Interadministrativo Nro. 301 de 2015- que corresponden al **i.** Nro. 1477 por la suma de \$40'082.960 pesos; **ii.** Nro. 1748 por la suma de \$30'191.552 pesos; **iii.** Nro. 1749 por la suma de \$7'224.621,10 pesos; **iv.** Nro. 1046 por la suma de \$30'000.000 de pesos, para un total de \$107'499.138,1 pesos, quedando por ejecutar la suma de \$8'386.325,9 pesos (fls. 24 a 26).

Ahora bien, el Despacho precisa que esas órdenes de pago que aportó la parte demandante no fueron tenidas en cuenta por ella en la certificación final de supervisión pese a que las aportó, esto es, sí tenía conocimiento previo de la forma en cómo se ejecutaron los recursos, por lo que así debió incluirlos en la certificación. Adicionalmente, cotejados esos documentos con el informe financiero del Convenio Nro. 301 de 2015 elaborado por el Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Falan y sus anexos, las órdenes de pago y los montos allí determinados coinciden, en relación con que tuvieron por objeto estudios y diseños, interventoría de estudios y diseños, construcción C.I.C. Falan, e interventoría de construcción, elaborados para cumplir con el objeto contractual establecido en el Convenio Interadministrativo Nro. 301 de 2015 y con los montos ejecutados, esto es, con la totalidad de los aportes del Ministerio del Interior por la suma de \$899'880.660 pesos.

De acuerdo con lo anterior, no es está demostrado que no se haya ejecutado la suma de \$115'885.464 pesos que la parte demandante aduce que no se ejecutó.

Con todo, el Municipio de Falan indicó en el oficio de 8 de enero de 2021 que respecto del monto del aporte realizado por el Ministerio del Interior, quedó un saldo por pagar de \$3'345.496,20 que corresponde a la interventoría de la construcción del C.I.C. porque el contratista no cobró ese saldo. El Despacho interpreta que dicha suma no puede entenderse como no ejecutada en relación con el aporte que realizó el Ministerio del Interior, en la medida que el monto del aporte se empleó para la contratación de la interventoría de la construcción del C.I.C. es decir, necesariamente tuvo que ser tenido en cuenta como parte del presupuesto para contratar, cuestión diferente es, como lo indica la parte demandada, que el contratista acreedor del precio pactado en el contrato, no hubiere hecho la reclamación correspondiente.

Eso significa para el Despacho, que cuando la parte demandada hace referencia a un “saldo por pagar” no está indicando que sea una parte del aporte dado por el Ministerio del Interior no ejecutado, sino una parte del precio pactado en un contrato estatal no cobrado por el contratista.

En consecuencia, los aportes suministrados por el Ministerio del Interior al Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015 equivalentes a \$899'880.660 pesos se ejecutaron en su totalidad, es decir que no hubo valor sin ejecutar del convenio.

De acuerdo con el expediente administrativo aportado por la parte demandante, el Municipio de Falan por oficio Nro. 000701 de 17 de noviembre de 2017 suscrito por el Secretario de Planeación e Infraestructura, dirigido a la Subdirección de Infraestructura -Grupo CIC del Ministerio del Interior, dio respuesta a los requerimientos que en su momento le realizó el Ministerio del Interior por oficio Nro. OFI17-43790-SIN-4020 del **10 de noviembre de 2017**, anexando a su vez los documentos solicitados (CD Rom, fl. 3, archivo PDF “F-301 DE 2015 TOMO 3” del archivo 84 al 424).

En dichos documentos se hayan los requeridos por el Ministerio del Interior tales como Acta de Recibo y Entrega de Bienes Centro de Integración Ciudadana CIC – Convenio Nro. F-301 de 2015, la cual tuvo por objeto el recibo y entrega por parte del Ministerio del Interior – FONSECON al Municipio de Falan el Centro de

1ª instancia Sentencia
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00211-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Falan - Tolima

Integración Ciudadana -CIC- objeto del Convenio Nro. F-301 de 2015, suscrito por la parte demandante, en el cual no se hizo ningún tipo de observación técnica, jurídica y financiera, lo cual significa que los aportes hechos por el Ministerio del Interior, como se vio, sí se ejecutaron en su integridad, así como la elaboración de la obra según las estipulaciones del referido convenio.

Así mismo, al proceso se aportaron los diferentes contratos estatales de estudio, diseño y construcción del Centro de integración Ciudadana – CIC en el Municipio de Falan, interventoría técnica, obra que tuvo por objeto la construcción del Centro de integración Ciudadana – CIC en el Municipio de Falan, interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato de obra. Así, el Despacho -reitera- que está acreditado que los recursos aportados para el desarrollo del objeto del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, se ejecutaron en su totalidad, y la obra de infraestructura objeto del convenio se realizó en los mismos términos.

A su vez, del contenido de los documentos aportados como respuesta al requerimiento del Ministerio del Interior, así como de todos aquellos que integran el expediente contractual, se probó que se designó al supervisor del convenio por parte del municipio; la incorporación de los recursos del convenio en el presupuesto del municipio; el cronograma del convenio; los contratos para elaborar los estudios y diseños, interventoría de diseño, de obra y interventoría de obra; actas de recibo final y liquidación de los contratos para el desarrollo del proyecto; balance financiero del proyecto; certificado de los rendimientos financieros y saldos no ejecutados; extractos bancarios; certificación bancaria con saldos y rendimientos; certificado en el que conste la ejecución de los recursos otorgados por el Ministerio del Interior; registro fotográfico del proyecto; avance de ejecución del contrato de obra en un 70% y en un 100% suscrito por supervisor e interventor del convenio, según el cronograma de actividades; informes finales de supervisión e intervención; certificación del pago de aportes a la seguridad social y parafiscales; informes mensuales técnicos, administrativos y financieros sobre el avance de la obra; Acuerdo del concejo municipal que le confiere facultades al alcalde para contratar y suscribir convenios; antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales del alcalde, acta de posesión, copia de cédula del alcalde; certificado que indique que el Centro de Integración Ciudadana cuenta con vigilancia y funciona.

Ahora bien, teniendo en cuenta el plazo inicial fijado en el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, las diferentes prórrogas al plazo acordados por las partes, así como las suspensiones del contrato, el plazo de su ejecución **expiró el 30 de septiembre de 2016**, 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 marzo de 2017**.

El Ministerio del Interior por oficio Nro. OFI17-43790-SIN-4020 del **10 de noviembre de 2017** le solicitó al Municipio de Falan toda la información jurídica, técnica y financiera con sus soportes del proyecto relacionada con el objeto del convenio. Según la demanda, el incumplimiento del Municipio de Falan lo es al referido oficio,

que de igual manera fue el sustento del informe final del supervisor del contrato del Ministerio del Interior.

Tal requerimiento se realizó, aproximadamente, 14 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 Falan, ni declaró su incumplimiento, luego tales requerimientos no tendrían efectos como forma previa de constitución del incumplimiento, ni como requerimiento al Municipio de Falan para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo (dentro del plazo).

El Despacho considera, 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 18 del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015 la declaratoria de incumplimiento o imposición de sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del Municipio de Falan, previo agotamiento del debido proceso, ha de indicarse que en todo caso, ningún requerimiento se realizó al Municipio de Falan para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo dentro del plazo de ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015.

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 Falan al cumplimiento de las obligaciones contractuales que adquirió.

En ese sentido se negará la pretensión primera de la demanda relativa a la declaratoria de incumplimiento del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015.

Ahora bien, la parte demandante también pretende que se condene al Municipio de Falan al pago de \$179'976.132 pesos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo estipuladas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, suma tasada de acuerdo con la cláusula novena, equivalente al 10% del valor del convenio amparada por la póliza de cumplimiento Nro. 480-47-994000027337, constituida por el Municipio de Falan 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-301 de 2015, 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 novena del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, porque esa 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 29 de noviembre 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, o la activación de las pólizas por la ocurrencia del siniestro.

A su vez, la parte demandante pretende que se condene al Municipio de Falan a pagar la suma de \$89'988.066 pesos con fundamento en la cláusula penal pecuniaria prevista en la cláusula Nro. 19 del convenio. La referida cláusula dispuso lo siguiente: *“En caso de incumplimiento parcial o definitivo, las partes acuerdan como indemnización a favor de EL MINISTERIO, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del convenio. En caso de que EL MUNICIPIO no pague la suma correspondiente por este concepto, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su notificación, EL MINISTERIO deducirá el valor de esta cláusula penal, de cualquier cantidad que adeude al MUNICIPIO por razón del mismo, para lo cual está autorizado expresamente. PARÁGRAFO ÚNICO. El valor de la cláusula penal que se haga efectivo se considerará como pago parcial de los perjuicios ocasionados al MINISTERIO quedando este facultado para reclamar, por vía judicial o extrajudicial, el valor de los perjuicios que exceda el monto de la cláusula penal.”*

Para el Consejo de Estado, *“...la función que cumple la cláusula penal se dirige, en principio, a tasar anticipadamente los perjuicios derivados del incumplimiento y desde ese ángulo su pacto adquiere un carácter resarcitorio e indemnizatorio (...). (...), su naturaleza genérica es de estirpe sancionatoria, en tanto se dirige a derivar consecuencias de una conducta antijurídica y censurable de uno de los extremos del contrato, consistente en la desatención de sus compromisos negociales.*

(...).

Se suma a lo expuesto que cuando la cláusula penal se fija como instrumento de cuantificación adelantada de los perjuicios desencadenados por el incumplimiento, al afectado no le asistirá la carga de acreditar su ocurrencia y su cuantía, en tanto ese es precisamente el beneficio que se origina en su pacto antelado.”³⁴

Para la parte demandante, el presunto incumplimiento del Municipio de Falan deriva en no atender las obligaciones a su cargo relacionadas con la presentación oportuna de los documentos pertinentes para efectos de liquidar el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015. Al respecto, el Despacho precisa que los requerimientos que realizó el Ministerio del Interior para el cumplimiento de las

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Radicado Nro. 63001-23-33-000-2018-00132-01(64154), providencia del 24 de abril de 2020.

obligaciones incumplidas, las realizó fuera de la vigencia del convenio, que si bien pueden ser exigibles incluso finalizado el contrato, lo cierto es que de su presunto incumplimiento también hizo parte el Ministerio del Interior, pues al verificar la cláusula tercera “Obligaciones del Ministerio”, este tenía por obligación ejercer la supervisión del convenio, lo cual significa que si las obligaciones no se ejecutaron o se ejecutaron de forma imperfecta debió en su momento antes de fenecer el plazo contractual, conminar al contratista para el efecto, incluso, pudo realizar la liquidación unilateral del convenio.

No obstante, debe indicarse conforme a lo probado en el proceso, que el principal motivo de incumplimiento se fundamenta en la no entrega o entrega inoportuna por parte del Municipio de Falan de la información relacionada con las actividades de ejecución del convenio, que como se vio, para el Despacho se satisficieron en su totalidad, sumado al hecho que financieramente no hubo recursos sin ejecutar, ni incumplimiento del objeto principal del convenio.

Lo anterior también significa -teniendo en cuenta que la cláusula penal tiene por objeto tasar anticipadamente los **perjuicios derivados del incumplimiento** con carácter resarcitorio e indemnizatorio- que la falta de entrega de la información en ese contexto de ejecución integral de los recursos y la realización total de la obra, no constituye un incumplimiento de las obligaciones contractuales de trascendencia suficiente para la paralización del contrato, por lo que no hay lugar al pago de la cláusula penal pecuniaria como lo pretende la parte demandante.

Frente a la liquidación judicial del convenio interadministrativo Nro. F-301 de 2015, el Despacho indica que mediante la Certificación Final de Supervisión realizada el 29 de noviembre de 2017 por la supervisora del convenio, con sustento en los documentos soporte del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, indicó que el Municipio de Falan no aportó:

i. Certificado financiero donde se refleje el total de los rendimientos financieros generados por la cuenta desde su apertura hasta la cancelación, de allí que no sea posible determinar la cifra a reintegrar.

Al respecto, el Despacho indica que el Municipio de Falan abrió el 12 de junio de 2015 en el Banco de Bogotá la cuenta de ahorros Nro. 363419243, asignada al Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015 denominada Municipio de Falan – Centro de Integración Ciudadana C.I.C. que a 21 de julio de 2021 se encuentra inactiva, y no ha sido cancelada, la cual obtuvo rendimientos financieros desde su apertura por la suma de \$316.529 pesos y un saldo por la suma de \$3´662.025 pesos; según las diferentes certificaciones expedidas por el Banco de Bogotá y por el Secretario de Hacienda y Tesorero del Municipio de Falan, esta última de 19 de julio de 2021 (CD – Rom, fl. 159).

La pretensión 2.5 de la demanda está orientada a ordenar al Municipio de Falan que devuelva al tesoro nacional la suma correspondiente a los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar, sobre los recursos desembolsados en ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación.

1ª instancia Sentencia
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00211-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Falan - Tolima

En el proceso no está acreditado que el Municipio de Falan hubiere transferido o puesto a disposición del Tesoro Nacional los rendimientos financieros devengados por los aportes realizados por el Ministerio del Interior para la realización de la obra objeto del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015. En ese sentido, al no haberse efectuado tal devolución, debe ordenarse al Municipio de Falan que proceda a realizarla, y si bien es una obligación incumplida por parte del municipio, la misma no tiene la entidad de ser grave o severa en relación con las obligaciones principales a las que se sujetaron las partes, en términos de paralización o inexecución de las obligaciones como se anotó, sino que devienen del balance financiero del contrato, que en todo caso, también se ejecutó en su totalidad en relación con los recursos monetarios aportados por el Ministerio del Interior.

Por lo expuesto, solo se ordenará que el Municipio de Falan transfiera al Tesoro Nacional la suma de \$316.529 pesos correspondiente a los rendimientos financieros causados sobre los recursos monetarios o aportes realizados por el Ministerio del Interior, en la cuenta de ahorros Nro. 363419243 del Banco de Bogotá asignada al Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015 denominada Municipio de Falan – Centro de Integración Ciudadana C.I.C.

La anterior suma deberá ser indexada como lo determina el artículo 187 del C. de P.A. y de lo C.A. aplicando la fórmula siguiente:

$$VF = VH \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde VF es el valor actualizado adeudado; VH es el valor presente por actualizar; el índice final es el IPC del mes anterior a esta sentencia; y el índice inicial es el IPC vigente a la fecha de expiración del plazo del contrato.

ii. Ampliación de la vigencia de la póliza del 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.”³⁵ (énfasis fuera de texto).

Como se indicó, según el plazo inicial fijado en el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015 y las diferentes prórrogas al plazo acordados por las partes, el plazo de su ejecución **expiró el 30 de septiembre de 2016**. No obstante, el Ministerio del Interior exigió al Municipio de Falan la ampliación en el plazo de cobertura de la

³⁵ 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), providencia del 24 de mayo de 2018.

1ª instancia Sentencia
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00211-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Falan - Tolima

póliza de seguro Nro. 480-47-994000027337 expedida el 19 de junio de 2015 por Aseguradora Solidaria de Colombia, hasta el 31 de mayo de 2017.

El Municipio de Falan actualizó la vigencia de la referida póliza hasta el 25 de diciembre de 2018, para amparar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivadas del convenio interadministrativo Nro. F-301 de 2015.

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-301 de 2015, **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 Falan amplió la vigencia de la póliza hasta el 25 de diciembre de 2018.

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-301 de 2015, 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.

De acuerdo con esto, 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 Falan contenidas en la cláusula 2, numerales 1, 16, 18, 20, 24, 33 y 37 y la cláusula 4 del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, suscrito entre el Ministerio del Interior – FOSECON y el Municipio de Falan; **ii.** la condena al Municipio de Falan por la suma de \$179'976.132 pesos, suma tasada según la cláusula novena del convenio; **iii.** la condena al Municipio de Falan por la suma de \$89'988.066 pesos por concepto de la cláusula penal pecuniaria pactada en el convenio y **iv.** la orden al Municipio de Falan de consignar al Tesoro Nacional la suma de \$115'885.464 pesos, correspondiente a los recursos desembolsados y no ejecutados en virtud del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015.

Como las partes no lograron la liquidación bilateral ni unilateral del Convenio Interadministrativo Nro. F-341 de 2013, procede su liquidación judicial de la siguiente manera:

Valor aporte convenio MINISTERIO-FONSECON	\$735'000.000
Valor aporte convenio Municipio	
VALOR CONVENIO INICIAL	\$735'000.000
Valor aporte adición convenio MINISTERIO-FONSECON	\$164'880.660
Valor aporte adición convenio Municipio	
VALOR ADICIÓN CONVENIO	\$164'880.660
VALOR TOTAL CONVENIO	\$899'880.660
VALOR TOTAL EJECUTADO MUNICIPIO:	\$899'880.660
VALOR SIN EJECUTAR DEL CONVENIO:	\$0
VALOR DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS:	\$316.529

VALOR A REINTEGRAR MUNICIPIO AL TESORO NACIONAL:	\$316.529
--	-----------

En ese sentido, la liquidación judicial del convenio muestra saldos en cero frente a los aportes ejecutados y las obligaciones pactadas en el Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 2015, salvo por la suma de \$316.529 pesos, por concepto de rendimientos financieros, que el Municipio de Falan deberá transferir al Tesoro Nacional con ocasión de la ejecución del referido convenio.

Con fundamento en los medios de prueba aportados al proceso, el Despacho declarará no probada la **excepción de mérito i. Inexistencia de la obligación**, propuesta por el Municipio de Falan, en el entendido que, si bien no se acreditó el incumplimiento contractual en los términos pretendidos, ni tampoco es procedente el pago total 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.

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, Distrito Judicial del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

Resuelve:

PRIMERO: Declarar no probada la excepción de mérito *i. Inexistencia de la obligación* propuesta por el Municipio de Falan de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: Declarar la liquidación judicial del Convenio Interadministrativo Nro. F-301 de 16 de junio de 2015 suscrito entre el Ministerio del Interior – FOSECON y el Municipio de Falan, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: Ordenar que el Municipio de Falan transfiera al Tesoro Nacional la suma de \$316.529 pesos, correspondiente a los rendimientos financieros causados sobre los recursos monetarios o aportes realizados por el Ministerio del Interior, en la cuenta de ahorros Nro. 363419243 del Banco de Bogotá asignada al Convenio

1ª instancia Sentencia
Radicado: 73001-33-33-005-2018-00211-00
Medio de control: Controversias Contractuales
Parte demandante: Nación – Ministerio del Interior
Parte demandada: Municipio de Falan - Tolima

Interadministrativo Nro. F-301 de 2015 denominada Municipio de Falan – Centro de Integración Ciudadana C.I.C., de conformidad con lo expuesto.

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin costas.

SEXTO: El cumplimiento de la sentencia se atenderá conforme a los términos previstos en el artículo 192 del C. de P.A. y de lo C.A.

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

OCTAVO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G. del P., a la parte que lo solicitare.

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

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase³⁶

El juez,



José David Murillo Garcés

³⁶ **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.