



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO	73001-33-33-006-2018-00208-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROVERSIA CONTRACTUALES
DEMANDANTE:	NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE PIEDRAS
ASUNTO:	SENTENCIA – DECLARA PROBADA DE OFICIO EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de controversias contractuales promovió la **NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR** en contra del **MUNICIPIO DE PIEDRAS**

1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare el incumplimiento por parte del Municipio de Piedras – Tolima, de las obligaciones contenidas en los numerales 19, 29, 24 y 38 de la cláusula segunda y cláusula cuarta del convenio interadministrativo No. F – 194 del 1 de noviembre de 2013, celebrado entre el Ministerio del Interior – FONSECON y el Municipio de Piedras

1.2 Que, como consecuencia de la liquidación del contrato, se condene al Municipio de Piedras – Tolima a pagar la suma de **CIENTO TRES MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (\$103.700.000)** por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, lo anterior, según lo acordado en la cláusula octava del convenio No. F 194 de 2013.

1.3 Que se ordene al Municipio de Piedras – Tolima consignar al Tesoro Nacional, la suma de **TRES MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$3.751.775)**, por concepto de rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar sobre los recursos desembolsados en ejecución del convenio, desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación.

1.4 Que se liquide el convenio interadministrativo No. F – 194 del 1 de noviembre de 2013, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a que haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo señalados en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por la Ley 1150 de 2007, artículo 11, como consecuencia de los desembolsos realizados por el Ministerio del Interior/Fonsecon al Municipio de Piedras – Tolima, con ocasión del objeto del convenio.

1.5 Que se ordene la indexación y actualización de las sumas de dinero a que resulte condenada la entidad demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del multicitado convenio.

1.6 Que se condene en costas a la parte accionada.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos y omisiones que a continuación se relacionan:

2.1. Entre la Nación – Ministerio del Interior y el Municipio de Piedras – Tolima, se celebró el convenio interadministrativo No. F -194 de 2013, cuyo objeto era *“AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS ENTRE LAS PARTES PARA PROMOVER LA GOBERNABILIDAD Y LA SEGURIDAD CIUDADANA A TRAVES DE LA CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA MEDIANTE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO “ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCION DEL CENTRO DE INTEGRACION CIUDADANA – CIC EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS (TOLIMA)”*; el valor acordado fue \$1.037.000.000.00.

2.2 Que los pagos conforme lo acordado en el convenio fueron realizados a través de comprobante de egreso SIIF No. 3540114 del 21 de enero de 2014, por valor de \$63.675.439; SIIF No.221347814 del 10 de septiembre de 2014, por valor \$351.124.561; SIIF No. 310221814 del 4 de diciembre de 2014, por valor de \$ 518.500 y, SIIF No. 95308815 del 22 de abril de 2015, el último desembolso por valor de \$103.700.000.

2.3 Que de acuerdo con la cláusula cuarta, el plazo de ejecución era: *“... será hasta el 30 de junio de 2014, contados a partir de la fecha de aprobación de la garantía única por parte de la subdirección de Gestión Contractual del Ministerio y cumplimiento de los requisitos de ejecución, previo perfeccionamiento del contrato. El plazo para la liquidación del presente convenio será dentro de los cuatros (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución”*, no obstante, el mismo fue objeto de tres (3) prorrogas, a decir: la primera, con fecha de suscripción 25 de junio de 2014 y, plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2014, la segunda, con fecha de suscripción 28 de noviembre de 2014 y, plazo de ejecución hasta el 22 de diciembre de 2014 y, la tercera, con fecha de suscripción 22 de diciembre de 2014 y, plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2014.

2.4 Que las partes acordaron en la cláusula segunda, que el Municipio de Piedras, entre otras, se comprometería, a: *“Cláusula Segunda: Obligaciones de el Municipio: (...) 19. 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 se realicen (...) 29. Entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación (...) 34. 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 (...) 38. Todas las demás inherentes o necesarias para la correcta ejecución del objeto contractual y debida ejecución de los recursos”.

2.5 Que con el fin de liquidar el citado convenio, el Ministerio del Interior, por conducto del supervisor, requirió al Municipio de Piedras – Tolima a través de oficios Nos. OFI15-000037610 del 7 de octubre de 2015 y OFI16 para que remitiera los siguientes documentos: i) Acuerdo del Concejo Municipal (vigente) documentos habilitantes vigentes para suscribir el acta de liquidación (acta de posición, antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales del representante legal de la entidad territorial); ii) Ampliación del término de vigencia del amparo de cumplimiento de la póliza 3000565, que se constituyó con la compañía LA PREVISORA S.A., para garantizar el convenio interadministrativo, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

2.6 Que el Municipio de Piedras no dio respuesta al requerimiento, incumpliendo con las obligaciones, sin embargo, la supervisora del convenio a través de memorando No. MEM17 – 7313 – SIN – 4020 del 16 de febrero de 2017, allegó a la oficina Asesora jurídica del Ministerio del Interior, el informe de supervisión, que contiene la información administrativa, financiera y jurídica del convenio interadministrativo y, solicitó iniciar las gestiones necesarias para ejercer la acción de controversias contractuales por presunto incumplimiento por parte del ente territorial.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹

La entidad accionada, a través de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, en cuanto considera cumplieron con la totalidad de las obligaciones pactadas en la cláusula segunda y cuarta del convenio interadministrativo No. F 194 del 1 de noviembre de 2013.

Plantean como excepciones: *“Excepción de prohibición legal de pactar la cláusula exorbitante dentro de un convenio interadministrativo; excepción de inexistencia de pacto o acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Piedras – Tolima, respecto de la cláusula penal, pecuniaria o multa contractual; y, la excepción genérica”.*

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante²

En sus alegaciones finales, la apoderada del Ministerio del Interior reiteró los argumentos fácticos y jurídicos esbozados en la demanda.

A su vez, informó que, el 13 de abril de 2021, el ente territorial había remitido una serie de documentos para liquidar el convenio interadministrativo, entre ellos, comprobantes de egresos que dan cuenta que el municipio había legalizado la suma de \$1.037.000.000.00, el cual modificaría el balance financiero, quedando así un saldo sin ejecutar de \$0.00; no obstante, aclara que dicho valor no se puede determinar por la inobservancia del municipio en la entrega de la certificación de la

¹ Archivo 04 73001333300620180020800 - CUADERNO PRINCIPAL TOMO IVPdf32-39 del Exp. Digital

² Archivo35AlegatosConclusionMinisterioInterior20220329

cuenta cancelada emitida por la entidad financiera, en la que se refleje el total de los rendimientos financieros generados durante la actividad de la cuenta.

Explicó, que según informe de supervisión, el co-contratante presenta incumplimiento en la cláusula cuarta que alude al plazo de ejecución y plazo de liquidación. Para el efecto, relacionó los documentos que no habían remitido y, que eran necesarios para establecer la correcta ejecución del convenio y, así proceder a su liquidación.

Seguidamente, aludió los fundamentos de derecho que le sirven de respaldo a las pretensiones y, finalmente, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda.

4.2. Parte demandada

4.2.1. MUNICIPIO DE PIEDRAS

Presentó de manera extemporánea los alegatos de conclusión.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. CUESTIÓN PREVIA

Deberá declararse probada de oficio la excepción de caducidad y como consecuencia negarse las pretensiones de la demanda, ello, por cuanto la Jurisprudencia del Consejo de Estado determinó que de acuerdo con las reglas de interpretación de los contratos y teniendo en cuenta la naturaleza del convenio interadministrativo, no es posible ejercer a través de acto administrativo, la facultad de liquidarlo unilateralmente, en tal sentido, dada la relación horizontal que se predica de estos acuerdos al no pactarse el procedimiento para la liquidación unilateral, no es posible tener en cuenta los dos (2) meses de que trata el artículo 164 del CPACA que se refiere a este tipo de liquidación. En virtud de lo anterior, como quiera que en el presente asunto no pactaron la liquidación unilateral del convenio, la demanda debía ser radicada dentro de los 2 años siguientes al vencimiento del plazo de los cuatro (4) meses que tenían las partes para liquidarlo de manera bilateral, lo cual no ocurrió en el presente asunto.

6. DE LA CADUCIDAD

La **caducidad** es un fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley.

En ese contexto, es preciso tener en cuenta que la caducidad se define como: “...*Un presupuesto procesal de carácter negativo que opera en algunas acciones contenciosas por el transcurso de un término establecido expresamente en la ley que una vez cumplido restringe la posibilidad de acceder a la administración de justicia...*”³

³ C.E., Sección Tercera, CP: RAMIRO PAZOS GUERRERO, catorce (14) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019), Rad. No. 25000-23-36-000-2018-00276-01(62373)

En lo que tiene que ver con la oportunidad para presentar la demanda de controversias contractuales, el artículo 164 del CPACA, dispone:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

”

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:
[...]*

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) 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;

(...)”

Frente al tema de caducidad del medio de control de controversias contractuales, el Consejo de Estado⁴, puntualizó que cuando se trata de convenios interadministrativos suscritos entre entidades estatales, en los cuales no se pactó un procedimiento convencional para la liquidación unilateral, para efectos de caducidad no es posible tener en cuenta los dos (2) meses de que trata el artículo 164 del C.P.C.A. sino que el conteo debe hacerse desde el vencimiento del plazo que tenían los contratantes para liquidarlo bilateralmente.

⁴ Sentencia del 20 de mayo de 2022 Rad. 05001-23-33-000-2020-00418-01 (67.891) C.P. Marta Nubia Velásquez Rico

En un asunto similar al que hoy ocupa la atención del despacho, el Consejo de Estado señaló.⁵

“En este punto de la providencia resulta importante señalar que la Sección Tercera de esta Corporación⁶ ha considerado que en los convenios interadministrativos resulta válido que las partes convengan que, ante la falta de acuerdo para liquidarlo, una de ellas pueda proceder a liquidarlo unilateralmente, toda vez que su pacto no entraña el ejercicio de una potestad excepcional al derecho común.

En el párrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio en cuestión se acordó (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

PARÁGRAFO TERCERO. *En el evento en que **EL MUNICIPIO** no se presente a la liquidación del convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012 (negrillas del texto original).*

Aunque en dicho párrafo se hizo mención -genéricamente- al procedimiento de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y del Decreto 019 de 2012, lo cierto es que no se identificó de manera clara cuál era el procedimiento que debía seguirse ante la no comparecencia del municipio de San Bernardo a la liquidación, de lo cual no puede inferirse que una parte acordó con la otra la imposición de una liquidación.

En efecto, con la sola mención abstracta a esos cuerpos normativos no puede entenderse que las partes hayan pactado un procedimiento convencional para que una de ellas liquide unilateralmente el acuerdo, en tanto las facultades convencionales de carácter unilateral deben ser pactadas de manera expresa y con claridad, en el que se evidencie un consentimiento pleno, cuestión que brilla por su ausencia en el clausulado del convenio. Sobre la anuencia previa de las partes para el ejercicio de facultades unilaterales, la Subsección ha señalado⁷:

*Si bien es cierto que, por regla general, una parte no puede ver modificada su situación jurídica sin su consentimiento y por la sola voluntad de la otra, **la adopción de decisiones unilaterales es válida si se produce en virtud de la anuencia previa de los contratantes**. En este sentido, ante la ausencia de una prohibición normativa expresa, la Corte Suprema de Justicia ha concluido que las cláusulas en las que se le concede a una parte la facultad unilateral de terminar el contrato son válidas⁸ (se destaca).*

*No se discute que en los convenios interadministrativos resulta válido que una de las partes adopte la decisión unilateral de liquidarlo, **siempre y cuando ello esté expresamente pactado** -pues de ahí se desprende la anuencia previa o el respectivo consentimiento pleno-, cuya precisión en la redacción permita entender, sin equívocos, que una de las partes autorizó a la otra la facultad de liquidarlo de manera unilateral mediante un procedimiento convencionalmente pactado.*

⁵ C.E. Sección Tercera, C.P. **Marta Nubia Velásquez Rico**, 22 de octubre de dos mil veintiuno (2021), Rad. **52001-23-33-000-2017-00598-01 (65978)**

⁶ “Bajo ese entendido de que la liquidación unilateral no es de aquellas que la Ley enlista como potestades o facultades excepcionales al derecho común, nada impide que las partes en un convenio interadministrativo convengan su ejercicio, pues en esa tipología de contratos la ley sólo prohíbe el ejercicio de las denominadas potestades excepcionales, naturaleza que no comparte la liquidación unilateral. Con otras palabras, resulta totalmente válido que en un convenio interadministrativo las partes convengan que ante la falta de acuerdo para liquidar el contrato, una de ellas pueda proceder a liquidarlo unilateralmente, pues su pacto no comporta el ejercicio de una facultad o potestad excepcional al derecho común. Luego, si lo que ocurre es que en un convenio interadministrativo las partes convienen que ante la falta de acuerdo la entidad lo liquide unilateralmente, esa estipulación es válida, así como también los diferentes actos que se expidan para hacerlo” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2017, expediente No. 55.836, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; ver también el auto del 30 de septiembre de 2020, expediente No. 65.358, M.P. Guillermo Sánchez Luque).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, expediente No. 39.249, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

⁸ Original de la Cita: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de agosto de 2011. Exp. 11001-3103-012-1999-01957-01. M.P. William Namén Vargas: “En general, ante la ausencia de prohibición normativa expresa, es ineluctable concluir la validez de estas cláusulas, por obedecer a la libertad contractual de las partes, facultadas para celebrar el acto dispositivo y disponer su terminación, aún sin declaración judicial, previendo el derecho a aniquilarlo, lo cual no significa ni puede conducir en forma alguna a tomar justicia por mano propia, por cuanto toda controversia respecto de su eficacia o ejercicio, corresponde definirla a los jueces, como se explica más adelante”.

*Esta Corporación, en cuanto al ejercicio de las unilateralidades en un contrato que se rige por la reglas derecho privado, ha señalado, por ejemplo, que para la validez de la cláusula de terminación unilateral por incumplimiento se requiere, entre otras cosas, **que aquella sea pactada expresamente** y que lo estipulado no aparezca bajo el ejercicio de una posición dominante⁹.*

(...)

*Con las anteriores precisiones, la Sala recuerda que la liquidación unilateral de los contratos es de carácter subsidiario, pues solamente resulta procedente cuando no se haya podido llevar a cabo la liquidación bilateral¹⁰. Se insiste que en los convenios interadministrativos resulta válido que las partes convengan que, ante la falta de acuerdo para liquidarlo, una de ellas pueda proceder a liquidarlo unilateralmente, “siempre y cuando esa posibilidad haya sido prevista y autorizada dentro del pliego de condiciones **o acordada en el mismo contrato**”¹¹ (se destaca).*

En el párrafo tercero del cláusula cuarta del convenio en cuestión las entidades públicas acordaron que, en el caso en que el municipio de San Bernardo no se presentara a la liquidación de dicho acuerdo o no aportara los documentos requeridos para ello, “se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012”. Nótese la mención abstracta y genérica que se hace al procedimiento consagrado en esos cuerpos normativos, sin especificar cuál, de manera que no hay lugar a entender que se hubiese autorizado a una de las partes la imposición de una liquidación, tanto así que en ese aparte transcrito ni siquiera se hizo mención a la expresión “liquidación unilateral”.

En suma, del clausulado del convenio interadministrativo no puede inferirse que una de las entidades públicas que suscribió dicho acuerdo tenga la facultad de liquidarlo de manera unilateral, pues no se evidencia pacto expreso y claro al respecto¹². Esto significa que, ante la carencia de expresividad y claridad, no puede extraerse que las partes hayan pactado convencionalmente el ejercicio de esa unilateralidad.

(...)

Por todo lo expuesto, debe advertirse que no es posible tener en cuenta los 2 meses a los que se refiere el artículo 164 precitado -que debe contarse a partir del vencimiento del plazo convenido para liquidar el contrato bilateralmente-, porque ese lapso, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación¹³, tiene relación con la oportunidad con la que cuenta la

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de agosto de 2016, expediente No. 41.783, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (e).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de julio de 2017, expediente No. 57.394, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2017, expediente No. 55.836, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

¹² A diferencia de lo estipulado en el párrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio –en el que no se pactó expresamente un procedimiento convencional para la liquidación unilateral–, hay que decir que en el párrafo cuarto sí se hizo alusión de manera expresa que, si el municipio no entregaba de manera oportuna los documentos para el desarrollo del proceso de liquidación, se daría lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria de incumplimiento. Esto se pactó en el párrafo cuarto de la cláusula cuarta del convenio interadministrativo objeto de estudio: “**PARÁGRAFO CUARTO.** La falta de entrega oportuna, por parte de El MUNICIPIO, de los documentos o la información necesaria para el desarrollo del proceso de liquidación del convenio, dará lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria de incumplimiento del convenio, de conformidad con la legislación contractual vigente, aun cuando el proyecto del mismo se haya desarrollado a satisfacción”.

¹³ En auto del 2 de marzo de 2017, expediente No. 51.689, proferido por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Ramiro Pazos Guerrero, se señaló: “Por otra parte, cuando el contrato requiere liquidación, una vez vencido el plazo de ejecución contractual se debe proceder a liquidarlo en la forma convenida en el contrato y, a falta de estipulación, el señalado por la ley, como lo preceptúa el inciso v) del literal j) del numeral 2º del artículo 164 *idem*. Es decir que los contratos que requirieran de liquidación deben ser liquidados bilateralmente dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación y si ésta no se hace en esa oportunidad, **la entidad estatal debe liquidarlo unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término anterior** y, una vez finalizados estos términos el interesado podrá acudir ante la jurisdicción dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de los seis (6) meses antes referidos” (se destaca). En este mismo sentido, en auto del 12 de junio de 2017, expediente No. 57.142, proferido por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, con ponencia del entonces magistrado Hernán Andrade Rincón, luego de hacer referencia al artículo 164, numeral 2, literal j), apartado v), del CPACA, se indicó: “Al

Administración para liquidar unilateralmente los negocios jurídicos, facultad que no fue pactada convencionalmente para ser ejercida por alguna de las entidades públicas que suscribieron el respectivo convenio interadministrativo, como ya se vio atrás.

*A lo anterior conviene agregar que, si bien del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007- deviene la facultad de liquidar unilateralmente los negocios jurídicos estatales **mediante acto administrativo**, lo cierto es que, tal como lo ha considerado esta Subsección¹⁴, la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 impide una aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales.*

(..)

De acuerdo con la pauta jurisprudencial en cita, los convenios interadministrativos del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se rigen de manera irrestricta por el Estatuto General de Contratación de Administración Pública, pues este resulta aplicable de manera supletoria, siempre y cuando resulte compatible con ese tipo de acuerdo de voluntades, que se caracteriza por la asociación de esfuerzos y por la posición igualitaria de los entes públicos que lo celebran.

(...).

En ese contexto, como en el convenio interadministrativo las partes no pactaron un procedimiento convencional para la liquidación unilateral y teniendo en cuenta que por la relación horizontal que se predica de estos acuerdos no es viable el ejercicio de esa facultad mediante acto administrativo, la Sala no tendrá en cuenta los 2 meses del artículo 164 del CPACA que se refieren a ese tipo de liquidación.

En un asunto similar, en el que las partes no pactaron la liquidación unilateral del convenio, la Corporación hizo el conteo de la caducidad desde el vencimiento del plazo que tenían los contratantes para liquidarlo de manera bilateral:

*“Las partes acordaron en la cláusula vigésima quinta del Convenio Interadministrativo que la liquidación se haría dentro de los 6 meses siguientes al vencimiento de su ejecución (f. 62 c. 1). **Como no pactaron la liquidación unilateral del contrato -la cual por lo demás no constituye una potestad excepcional de las definidas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 y por ende puede ser pactada en los convenios interadministrativos- el término de dos años para formular la demanda empezó a correr desde el día siguiente del cumplimiento del plazo para liquidar el convenio de mutuo acuerdo**, esto es seis meses después de vencido el término de ejecución¹⁵ (se destaca).*

(...)”

Atendiendo lo anterior y si bien la parte demandada no propuso la excepción de caducidad dentro de la oportunidad procesal y este Despacho no la estudió al iniciar el presente trámite, nada impide que, en este momento, luego de recaudado al caudal probatorio se realice dicho análisis¹⁶.

*revisar el acervo probatorio, encuentra la Sala que las partes establecieron un plazo de 4 meses para realizar la liquidación bilateral, término al cual es preciso añadirle **el plazo legal de 2 meses para realizar la liquidación unilateral**, para un total de 6 meses”.*

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2019, expediente No. 25000-23-37-000-2010-02552-01 (AP).

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 30 de septiembre de 2020, expediente No. 65.358, M.P. Guillermo Sánchez Luque.

¹⁶ Sentencia de Unificación Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sala Plena, expediente 46.005 C.P. Danilo Rojas Betancourt.

7. CASO CONCRETO

De conformidad con lo anterior entrará el despacho a hacer el análisis de caducidad del medio de control, para lo cual se tendrá en cuenta lo siguiente:

-El 1 de noviembre de 2013, el Ministerio del Interior suscribió con el Municipio de Piedras (Tolima), convenio interadministrativo F-194, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la ejecución del proyecto denominado “*ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDDADANA CIC EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS*”, el valor del convenio fue \$1.037.000.000 y, el plazo inicial de ejecución hasta, el 30 de junio de 2014, contados a partir de la fecha de aprobación de la garantía única por parte de la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio y cumplimiento de los requisitos de ejecución, previo perfeccionamiento.

Atendiendo el contenido contractual, se observa que respecto al plazo de ejecución y liquidación establecieron:

*“(…) **CLÁUSULA CUARTA: PLAZO DE EJECUCION Y PLAZO DE LIQUIDACIÓN.** ... El plazo para liquidación del presente convenio será dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución. **PARÁGRAFO PRIMERO.** No obstante lo anterior, el plazo de ejecución del presente convenio podrá ser modificado o terminando de forma anticipada si así lo convienen por escrito las partes ... **PARÁGRAFO TERCERO:** En el evento en que **EL MUNICIPIO** no se presente a la liquidación del convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012. **PARÁGRAFO CUARTO:** La falta de entrega oportuna, por parte de **EL MUNICIPIO**, de los documentos o la información necesaria para el desarrollo del proceso de liquidación del convenio, dará lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria de incumplimiento del convenio, de conformidad con la legislación contractual vigente, aún cuando del proyecto objeto del mismo se haya desarrollado a satisfacción...”*

-El acta de inició se suscribió, el 23 de diciembre de 2013, sin embargo, para efecto de dar cumplimiento al objeto contractual, el citado convenio, fue prorrogado en tres oportunidades, la primera, el 25 de junio de 2014 hasta el 30 de noviembre de 2014, la segunda, del 28 de noviembre de 2014 hasta el 22 de diciembre de 2014 y, la tercera, del 22 de diciembre de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2014.

Conforme lo anterior, se tiene entonces, que el presente asunto se trata de un convenio interadministrativo suscrito por el Ministerio del Interior y el Municipio de Piedras, en el cual las partes no pactaron la liquidación unilateral del mismo, por lo que el silencio de las entidades sobre dicho aspecto impide establecer con certeza el procedimiento que debía seguirse ante la no comparecencia del municipio a liquidar el contrato; por tanto, dada la naturaleza del acuerdo de voluntades no es posible tener en cuenta el plazo de dos (2) meses que contempla la Ley para la liquidación unilateral; posición que adopta el despacho en atención a lo estudiado por el Consejo de Estado en la sentencia que se refirió en párrafos anteriores.

En este orden, para efectos de contabilizar el termino de caducidad de 2 años que señala la ley, se tomará el día siguiente al vencimiento de los 4 meses que tenían las partes para liquidar bilateralmente el multicitado convenio.

Así las cosas, y como el convenio se terminó el 31 de diciembre de 2014, luego de la finalización de la tercera prórroga, es claro que a partir del 1 de enero de 2015, empezaba a correr el término de 4 meses para liquidar de mutuo acuerdo el acuerdo, es decir, contaban hasta el 30 de abril de 2015.

En consecuencia, y como ello no ocurrió, se tendrá como fecha de partida para realizar el cómputo del término de caducidad del medio de control, el 1 de mayo de 2015, de modo que, el plazo de los dos (2) años para interponer la demanda vencería el 1 de mayo de 2017 y al haberse presentado la demanda, el 12 de junio de dicha anualidad¹⁷, se concluye que se realizó por fuera del plazo otorgado por la Ley, operando entonces la caducidad del medio de control.

Vale indicar que conforme lo manifestado por el apoderado de la parte actora, en el presente asunto no hubo suspensión del término del fenómeno jurídico que acá se estudia, pues a la luz de lo dispuesto en el artículo 613 del C.G.P. no era necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

8. RECAPITULACIÓN

En conclusión, el Despacho declarará probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales, toda vez, que fue radicada con posterioridad al vencimiento del término consagrado en el literal v) del artículo 164 del C.P.A.C.A., pues a la luz de lo dicho por la jurisprudencia de nuestro máximo órgano de cierre, en los casos de celebración de convenios administrativos, el término de dos (2) años se contabiliza desde la fecha en que se cumplió el plazo convenido para liquidarlo de mutuo acuerdo, sin poder tener en cuenta plazo adicional, toda vez, que las partes no pactaron la liquidación unilateral.

9. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

De otro lado en relación con las agencias en derecho, en el presente caso se observa que pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, sin embargo, como quiera que se declaró probada la excepción de caducidad y el interés que se ventila es público, el despacho no condenará a suma alguna por este concepto.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

¹⁷ Archivo03CuadernoPrincipalTomoIIIFolio202

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE probada de oficio la excepción de CADUCIDAD, por las consideraciones señaladas en precedencia.

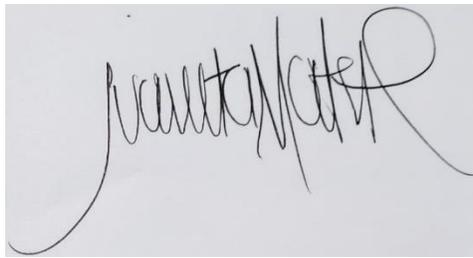
SEGUNDO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda por los motivos expuestos en la parte considerativa.

TERCERO: SIN CONDENA en costas

CUARTO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispuesto en los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A. modificado por la Ley 2080 de 2021.

QUINTO: Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**