



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Barranquilla, D.E.I. y P., once (11) de junio dos mil veintiuno (2021).

Radicado	08-001-33-33-006-2018-00098-00
Medio de control	Controversias contractuales
Demandante	Nación – Ministerio del Interior
Demandado	Municipio de Luruaco
Jueza	Lilia Yaneth Álvarez Quiroz

**I. ASUNTO A DECIDIR**

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del medio de control de controversias contractuales interpuesto por la Nación – Ministerio del Interior contra el Municipio de Luruaco, de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 13 del Decreto 806 de 2020, en los siguientes términos:

**II. ANTECEDENTES**

**2. DEMANDA**

**2.1. PRETENSIONES**

Como pretensiones de demanda, la actora presentó las que a continuación se transcriben:

*“1. Se declare el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Municipio de Luruaco – Atlántico, contenidas en los numerales 19, 28, 29, 31, 34 y 38 de la cláusula segunda del convenio interadministrativo F-302 del 07 de noviembre de 2013, celebrado entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Luruaco – Atlántico.*

*2. Se condene al Municipio de Luruaco – Atlántico, a pagar la suma de Sesenta y Ocho Millones Trescientos Mil Pesos (68.300.000) moneda legal, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo, contenidas en el convenio interadministrativo F-302 de 2013. La suma anterior, se tasa con base en la cláusula octava del acuerdo de voluntades, equivalente al 10% del valor del convenio interadministrativo F-302 de 2013, amparada por la póliza de cumplimiento N° 320-47-994000008487 expedida por la aseguradora Solidaria de Colombia S.A., constituida por el Municipio de Luruaco – Atlántico a favor del Ministerio del Interior, la cual se encontraba vigente al momento del incumplimiento por parte del ente territorial.*

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00

Medio de Control: Controversias contractuales

Demandante: Ministerio de Interior

Demandado: Municipio de Luruaco

3. *Se liquide en sede judicial el convenio interadministrativo F-302 del siete (7) de noviembre de 2013, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo señalado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por la Ley 1150 de 2007, art. 11 como consecuencia de los desembolsos realizados por el Ministerio del interior al municipio de Luruaco – Atlántico, con ocasión del objeto del convenio interadministrativo anteriormente señalado.*

4. *Se indexen y se actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenada la entidad demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del convenio interadministrativo F-302 de 2013, al momento de dictar sentencia.*

5. *Condenar en costas a la entidad demandada.*

## 2.2. HECHOS

Al realizar el estudio del cuerpo de la demanda y sus anexos, como fundamentos fácticos de las pretensiones de demanda, se transcriben los siguientes:

- El día siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), la Nación - Ministerio del Interior /Fonsecon y el municipio de LURUACO - Atlántico, suscribieron el Convenio interadministrativo F-302 de 2013, cuyo objeto era *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura mediante la ejecución del proyecto denominado "Estudio, diseño y construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC en el Municipio de Luruaco (Atlántico).*

- El valor del Convenio interadministrativo F-302 de 2013, celebrado entre el Ministerio del interior/Fonsecon y el Municipio de LURUACO, Atlántico fue por la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$683.000.000) M/CTE.

- El plazo de ejecución del convenio quedó establecido en la cláusula cuarta en los siguientes términos *"(...) 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 cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución. (...)"*

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00

Medio de Control: Controversias contractuales

Demandante: Ministerio de Interior

Demandado: Municipio de Luruaco

- El convenio interadministrativo F-302 de 2013, fue objeto de dos prórrogas. La primera prórroga, con fecha de suscripción 27 de junio de 2014, y plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2014. La segunda prórroga, con fecha de suscripción 28 de noviembre de 2014 y plazo de ejecución hasta el 14 de diciembre de 2014.
  
- A la fecha el Municipio de Luruaco no ha aportado la documentación necesaria para liquidar el convenio F302 y para evidenciar la correcta ejecución del mismo.
  
- En relación con el Centro de integración Ciudadana - CIC, Según certificación final de supervisión, el municipio ha incumplido con las obligaciones contenidas en los numerales 28 y 31 de la cláusula segunda del convenio interadministrativo F-302 de 2013.
  
- Mediante comprobante de egreso SIF No. 6922214 del 28 de enero de 2013, el Ministerio del interior/fonsecon realizó el primer desembolso por valor de Cuarenta y Un Millones Treinta y Ocho Mil Quinientos Noventa y Seis Pesos (\$47.938.596) Moneda Legal, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la cláusula sexta del convenio.
  
- Mediante comprobante de egreso SIF No. 167718414 del 16 de julio de 2014, el Ministerio del interior/fonsecon realizó un segundo desembolso por valor de Doscientos Treinta y Un Millones Doscientos Sesenta y Un Mil Cuatrocientos Cuatro Pesos (\$231.261404) Moneda Legal, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la cláusula sexta del convenio.
  
- Mediante comprobante de egreso SIF No. 317641614 del 11 de diciembre de 2014, el Ministerio del interior/fonsecon realizó un tercer desembolso por valor de Trescientos Cuarenta y Un Millones Quinientos Mil Pesos (\$341.500.000) Moneda Legal, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la cláusula sexta del convenio.
  
- Mediante comprobante de egreso SIF No. 95286515 del 22 de abril de 2015, el Ministerio del interior/fonsecon realizó el último desembolso por valor de Sesenta y Ocho Millones Trescientos Mil Pesos (\$68.300.000) Moneda Legal, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la cláusula sexta del convenio.
  
- Mediante oficio OF116-00003422-SIN4020 del 23 de noviembre de 2016, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y la Subdirectora de infraestructura, requirieron al Alcalde Municipal de Luruaco - Atlántico, para que allegara los documentos solicitados por la supervisión del convenio para efectos de liquidación bilateral, en aras de precaver futuros procesos judiciales.

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
 Medio de Control: Controversias contractuales  
 Demandante: Ministerio de Interior  
 Demandado: Municipio de Luruaco

- Ante las reiteradas solicitudes del Ministerio al municipio, sin que este atendiera tales requerimientos, constituyéndose dicha omisión en un incumplimiento claro a las obligaciones pactadas en la cláusula segunda del convenio interadministrativo F-302 de 2013, mediante memorando MEM17-6658-SIN4020 del 10 de febrero de 2017, la supervisora del Convenio, señora Leidy Catalina Bogotá Cruz, allegó a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del interior, el informe final de supervisión, que contiene la información administrativa, financiera y jurídica del Convenio interadministrativo F-302 de 2013, celebrado entre el Ministerio del interior/Fonsecon y el municipio de LURUACO, Atlántico.

### **2.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO, NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION.**

- Artículo 311 de la Constitución Política
- Ley 489 de 1998
- Ley 1150 de 2007
- Ley 80 de 1993

- Sobre la responsabilidad contractual del demandado: Según lo previsto en los artículos 1602, 1603 y 1604 del Código Civil, aplicable a los contratos estatales, todo contrato legalmente celebrado es obligatorio para los contratantes y el contratista que no cumple, o cumple defectuosamente, debe responder por ello. Como en el presente caso se trata de un convenio interadministrativo a título oneroso, entonces la responsabilidad es por culpa leve.

- Decreto 1082 de 2015

Respecto de la liquidación, el Consejo de Estado la ha definido como el momento en el cual las partes del contrato revisan cada una de las obligaciones contenidas en el vínculo contractual para definir si existen saldos o pendientes por resolver. Al respecto, señaló:

*"Para tales efectos viene a ser oportuno destacar que la liquidación del contrato, cualquiera sea la forma en la se adopte, bilateral, unilateral, cuando a ello haya lugar, o judicial, tiene por objeto establecer (i) el estado en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución de aquel; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, según lo ejecutado y lo pagado; (iii) Las garantías inherentes al objeto contractual y excepcionalmente (iv) los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo".*

### **2.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demanda no contestó la demanda.

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

## **2.5. ALEGATOS**

### **- Parte demandante – Ministerio del Interior**

La parte demandante, presento alegatos de conclusión dentro del término legal ratificando los cargos propuestos con la demanda, alegando que de acuerdo con las pruebas documentales aportadas en la demanda, se demuestra plenamente a través de la “Certificación final de supervisión”, emitida por el supervisor del convenio que el Municipio de Luruaco – Atlántico no cumplió con las obligaciones de la cláusula segunda y la cláusula cuarta del Convenio Interadministrativo No. F - 302 de 2013, puesto que al momento de interponer la demanda, no entregó los soportes (documentos) de “aspectos financieros”, “aspectos administrativos” y “aspectos jurídicos” relacionados en la demanda y que constan en el informe final de supervisión.

Que es menester resaltar que, la obligación del convenio no es solo cumplir con parte del objeto, por el contrario, es satisfacer todas y cada una de las obligaciones establecidas de libre consuno entre las entidades, por eso existen obligaciones previas al objeto, concomitantes y posteriores al mismo. Por lo tanto, el Municipio de Luruaco – Atlántico, no puede alegar, que construyó la obra y que eso lo exonera de las demás obligaciones, ya que, la construcción de la obra apenas era una parte del convenio establecido, el cual debía culminarse con la liquidación bilateral la cual no fue posible, por la indiferencia del Municipio ante los requerimientos realizados por parte del Ministerio y por el no cumplimiento por parte del Municipio de las obligaciones que debía satisfacer

### **- Parte demandada – Municipio de Luruaco - Atlántico**

La parte demandada, presentó alegatos de conclusión dentro del término legal argumentando que no es cierto que el Municipio haya incumplido lo que alega el demandante. Que tal como se lee en el objeto del contrato suscrito entre las partes, el Municipio cumplió con la construcción de la obra, tal como lo reconoció la demandante.

Que de los documentos arrojados al plenario, existe la suficiente prueba del cumplimiento a cabalidad, por parte del Municipio de Luruaco, y por ello dicha obra fue recibida a satisfacción. Lo demás que se alega en nada afecta la ecuación contractual, pues ya se agotó el objeto del contrato, tampoco es cierto que “De no haberse iniciado la acción judicial, se presentarían investigaciones con posibles hallazgos, que desencadenan consecuencias de tipo fiscal, disciplinarias y penales al ordenador de gasto de la entidad, por lo que no se trata de un simple capricho del demandante, ante la falta de cumplimiento contractual del Municipio demandado, es efectuar la ejecución del Erario con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley”, pues no ha existido

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

requerimiento alguno por parte de los entes de control por una obra que se entregó y dicho contrato data de 7 años atrás.

Afirma, que contrario sensu, la documentación que hace valer la actora no demuestra que haya existido incumplimiento alguno por parte del contratista, así que sus súplicas, están llamadas a fracasar, máxime que la única prueba que daría luces al despacho de quién incumplió, si es que existió dicho incumplimiento, lo constituye la inspección judicial, a la cual renunció la actora, lo cual deja huérfano sus argumentos.

Que de acuerdo a la información entregada por la Secretaría de Planeación Municipal, remite informe que se adjunta en la cual se evidencia un cumplimiento del 100% del convenio celebrado con la Nación a través del Ministerio del Interior.

Que del estudio del escrito de demanda, se denota la narración de unos supuestos, sin prueba alguna del incumplimiento alegado, y de la documentación aportada junto a ella no se evidencia que se desvirtúe el cumplimiento del Municipio de Luruaco en el convenio interadministrativo No. F-302 DE 2013.

Finaliza concluyendo que las pretensiones incoadas por la actora están llamadas a fracasar, y así se lo solicito a su señoría, con base en los argumentos expuestos.

## **2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio público no emitió pronunciamiento dentro presente proceso.

### **III. TRAMITE PROCESAL**

- La demanda fue presentada inicialmente en los juzgados administrativos de Bogotá, sin embargo mediante auto de 26 de julio de 2017, el Juzgado 37 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, declaró la falta de competencia para conocer de dicho asunto.
- En fecha el 26 de febrero de 2018 fue repartida a esta Judicatura. Mediante auto interlocutorio dictado por este Juzgado el 07 de mayo de 2018 se admitió la demanda.
- Surtidos los trámites de notificación, la demanda no fue contestada por la entidad territorial demandada.
- 
- Se citó a audiencia inicial mediante auto de 15 de mayo de 2019, audiencia que se llevo a cabo el 23 de julio de 2019, en la misma una vez surtidas las etapas

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

correspondientes, se citó a audiencia de pruebas para el día 11 de septiembre de 2019.

- En la fecha indicada se llevo a cabo la audiencia de pruebas, las cuales no pudieron ser realizadas, ante la inasistencia de los testigos, por lo que, se prescindió de las mismas.
- El Despacho mediante auto de 30 de julio de 2020, dispuso correr traslado a las partes para alegar de conclusión, teniendo en cuenta que la parte demandante desistió de la práctica de la inspección judicial solicitada.
- Finalmente, y vencido el referido traslado para alegar, ingresa el proceso a Despacho en estado de dictar sentencia.

#### **IV. CONSIDERACIONES.**

##### **4.1. Validez de la actuación.**

Revisadas las actuaciones procesales, no observa este Juzgado irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado.

**4.2. Problema jurídico:** El problema jurídico en el caso de la referencia, se circunscribe en determinar:

¿El Municipio de Luruaco - Atlántico, incumplió el Convenio Interadministrativo No. F – 302 de 2013, celebrado con la Nación - Ministerio del Interior, dando lugar, a la liquidación del contrato y las devoluciones y pagos pedidos en la demanda?.

**4.3. Tesis del Juzgado:** En el presente asunto, el Despacho sostendrá la tesis de que el Municipio de Luruaco – Atlántico Incumplió el convenio interadministrativo N° F - 302 de 2013, celebrado con el Ministerio del Interior, por lo que, habrá lugar a liquidación judicial del mencionado contrato y al reembolso o devoluciones solicitadas.

Para resolver el mérito del sub examine, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) Medio de Control de controversias contractuales (ii) Convenios interadministrativos (iii) Incumplimiento del contrato estatal (iv) Liquidación judicial del contrato y (v) Caso concreto.

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

#### **4.4. Marco jurídico y normativo**

##### **(i) Medio de control de controversias contractuales:**

Dentro del catálogo de medios de control contencioso administrativo dispuestos por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se erige el de controversias contractuales -Art. 141 Ley 1437 de 2011-, el cual se caracteriza por dejar a consideración de la jurisdicción contenciosa administrativa, aquellas discusiones de orden jurídico relacionados con la existencia, nulidad, revisión, incumplimiento, indemnización y demás declaraciones y condenas, que pueden derivarse de una relación contractual, caracterizadas por su matiz de orden público, bajo la denominación de un contrato estatal.

De acuerdo con el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, numeral 2, literal j), en cuanto a la caducidad de la acción, en tratándose de 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 sirvan de fundamento.

La misma norma señala, que la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, en el caso de que el contrato requiera 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 lo disponga.

A su vez, la Ley 1150 de 2007, en lo atinente al plazo para la liquidación de los contratos, en el artículo 11 consagró:

*"La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.*

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo".*

Conforme a la norma en cita, las partes tienen la posibilidad de establecer el término en el que liquidaran el contrato y dado el caso, que nada se estipule al respecto, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato.

## **(ii) Convenios interadministrativos.**

El convenio interadministrativo fue consagrado en el Artículo 95 de la Ley 489 de 1998, como un negocio jurídico bilateral en virtud del cual, la administración se vincula con otra entidad en el marco de la función administrativa, para que mediante instrumentos de cooperación se cumpla con los fines del Estado. Tal norma reza:

***“Artículo 95º.-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...”***

El Consejo de Estado, ha determinado como principales características de los convenios interadministrativos, las siguientes:

***“(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 ley; (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***

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
 Medio de Control: Controversias contractuales  
 Demandante: Ministerio de Interior  
 Demandado: Municipio de Luruaco

*deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales”<sup>1</sup>.*

Así mismo, la Alta Corporación, en diversas oportunidades ha reconocido, que los “convenios interadministrativos” deben ser estimados bajo las reglas de los contratos estatales, cuando quiera que, “... involucran prestaciones patrimoniales, asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicán de cualquier otro ‘acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial’, en los términos del artículo 864 del Código de Comercio”<sup>2</sup>.

Con relación a la naturaleza de los contratos interadministrativos, el Honorable Consejo de Estado ha enfatizado:

*“los denominados “convenios interadministrativos” no constituyen en nuestro ordenamiento jurídico una categoría jurídica autónoma e independiente del contrato estatal, sino que, por el contrario, se trata de un tipo o clase de contrato estatal, que tiene la particularidad de celebrarse entre entidades públicas, pero que, al igual que los contratos suscritos entre entidades estatales y particulares, genera obligaciones (usualmente para las dos partes) que pueden ser exigidas judicialmente y cuyo incumplimiento compromete la responsabilidad patrimonial de la parte incumplida.*

*La existencia de este tipo de contratos estatales se justifica fundamentalmente por el principio constitucional y legal de coordinación y colaboración entre las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado para el cumplimiento de sus fines. Por tal razón y por la consideración de que las dos partes en estos actos jurídicos se presumen en condiciones de igualdad, la ley otorga a tales contratos un tratamiento especial en determinados aspectos, como el proceso de selección, la no obligatoriedad de garantías etc.”<sup>3</sup>*

### (iii) Incumplimiento del contrato estatal

Los contratos, amén de regular o extinguir una relación jurídica de contenido económico, también pueden crear relaciones obligacionales y como quiera que en las relaciones jurídicas de esta estirpe, una de las partes (el deudor) debe desplegar una conducta (la prestación), en favor de la otra (el acreedor), se sigue que el comportamiento desplegado por el deudor en favor del acreedor, solo puede ser tenido como satisfacción de la prestación (pago), en la medida en que se ajuste plenamente a lo convenido.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 24 de mayo de 2018. Referencia: Acción Contractual. Rad. No. 850012331000 200600197 01. Expediente: 35735. Actor: Departamento de Casanare. Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal -IDURY- C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Sentencia de 23 de marzo de 2017. Radicación: 85001233100120110013500 (49442). Actor: Departamento de Casanare. Demandado: Municipio de Támara. Acción: Contractual. C. P. Marta Nubia Velásquez Rico

<sup>3</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, 10 de mayo de 2016, Rad. N° 2015-00166-00(2271), C. P.: Dr. Álvaro Namén Vargas

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

Apreciación que surge de considerar lo preceptuado en los artículos 1626, 1627 y 1649 del Código Civil al disponer, respectivamente, que “el pago efectivo es la prestación de lo que se debe”, que “el pago se hará bajo todos los respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en los casos especiales dispongan las leyes” y que “el deudor no puede obligar al acreedor a que reciba por partes lo que se le deba, salvo el caso de convención contraria, y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes en casos especiales” (Negrillas para resaltar). En consecuencia, se estará en presencia de un incumplimiento, si la prestación no se satisface en la forma y en la oportunidad debida y si además, esa insatisfacción es imputable al deudor.

Y es que si la insatisfacción no es atribuible al deudor, ha de hablarse de “no cumplimiento”<sup>4</sup> y esta situación, por regla general<sup>5</sup>, no da lugar a la responsabilidad civil<sup>6</sup>.

#### **(iv) Liquidación judicial del contrato**

La liquidación de los contratos estatales se define, como aquella actuación posterior a la terminación normal o anormal del contrato o aquella etapa del contrato, que sigue a su terminación. Hay que decir que lo que se busca, es determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes.

Así, dicha liquidación es una etapa contractual que procura finalizar la relación negocial mediante la realización de un balance final o un corte definitivo de las cuentas, para determinar, quién le debe a quién y cuánto. De ahí que puede ser de carácter bilateral, si se realiza de común acuerdo por las partes; unilateral, si es efectuada por la administración de forma unilateral o judicial, si quien realiza el corte definitivo de las cuentas es el funcionario judicial.

La Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>7</sup> ha explicado así, las diferentes modalidades de liquidación en materia de contratación pública:

#### ***“Liquidación bilateral del contrato estatal***

*Esta liquidación es un negocio jurídico, en 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 y de esta forma, extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron del contrato estatal anteriormente celebrado.*

---

<sup>4</sup> HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 237.

<sup>5</sup> Se exceptúa el caso, por ejemplo, en el que el deudor conviene en responder aún en el evento de fuerza mayor o caso fortuito, tal como se desprende de los incisos finales de los artículos 1604 y 1616 del Código Civil.

<sup>6</sup> Artículos 1604, inc. 2º, y 1616, inc. 2º, ibídem.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2016. Radicado 25000232600020071017001 (39665)

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

### ***Liquidación unilateral del contrato***

Por su parte, esta liquidación 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 y que solo resulta procedente en tanto, no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ya sea porque el contratista no se presentó a esta o porque las partes no llegaron a un acuerdo sobre las respectivas cuentas a finiquitar.

Se entiende que la liquidación unilateral del contrato es de carácter subsidiario, pues, solo resulta procedente en tanto no se haya podido llevar a cabo la liquidación bilateral.

### ***Liquidación judicial***

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

### **(v) Caso Concreto**

A fin de resolver el presente asunto, considera pertinente el Despacho señalar, que de conformidad con lo afirmado en la demanda especialmente en la certificación final de supervisión elaborada por el Supervisor del Convenio Interadministrativo F – 302 de 2013 -en otras palabras por la misma parte demandante-, el presunto incumplimiento contractual del ente demandado deriva de no haber cumplido con las siguientes obligaciones:

\* 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.

A la fecha el Municipio de Luruaco no ha aportado la documentación necesaria para liquidar el convenio F302 y para evidenciar la correcta ejecución del mismo.

\* Poner en funcionamiento y a disposición de la comunidad el bien inmueble construido, en un término no mayor a un (1) mes, contado a partir del acta de recibo de la obra y presentar a más tardar dentro del mes siguiente a la terminación del convenio, los documentos que acrediten el funcionamiento de la obra, como requisito para proceder a la liquidación.

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

El acta de recibo se suscribió el 9 de agosto de 2015, y en tal sentido a partir de esa fecha, al Municipio le era exigible dar cumplimiento a lo pactado en el numeral 28 de la cláusula segunda. En tal sentido, el ente territorial debió haber puesto en funcionamiento el CIC entre el periodo comprendido entre el 9 septiembre de 2015 y el 9 de octubre de 2015; así mismo debió haber remitido el documento o los documentos que acreditaran el funcionamiento de la obra a favor de la comunidad.

\* Entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación.

\* 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.

Englobando dichas obligaciones, en todas aquellas inherentes o necesarias para la correcta ejecución del objeto contractual y debida ejecución de los recursos y textualmente, en el párrafo tercero y cuarto de la cláusula cuarta del convenio, que a la letra señala:

*“... **PARAGRAFO 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.*

***PARAGRAFO CUARTO.** La falta de entrega oportuna por parte de EL MUNICIPIO, de los documentos o la información necesaria para el desarrollo de liquidación del convenio, dará lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria del incumplimiento del convenio, de conformidad con la legislación contractual vigente, aun cuando el proyecto objeto del mismo se haya desarrollado a satisfacción...”*

Atendiendo las cláusulas contractuales del convenio objeto de este litigio, tempranamente debemos concluir que la discusión no se centra en la construcción de la obra materia del convenio, pues debe entenderse que la misma se cumplió a satisfacción, tal y como lo describe el acta de recibo final de obras, documento que no ha sido desconocido o tachado de falso procesalmente, sino que se circunscribe a la entrega de los reportes documentales que soportan la ejecución contractual.

En efecto, el acta en comento de la obra para la construcción de las instalaciones del Centro de Integración ciudadana - C.I.C., objeto a su vez del convenio de que trata este proceso, fechada a 11 de junio de 2015 y suscrita por el representante legal del Consorcio Jaobrecol Luruaco 2014 y el Secretario de Planeación de Obras Públicas y Saneamiento

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

Ambiental del Municipio de Luruaco, en su condición de Supervisor del contrato, textualmente señala:

*“Que el contratista ejecutó las obras de acuerdo a las especificaciones técnicas y cantidades de obra descritas en el contrato, dentro del plazo pactado para su ejecución.*

*Que las obras ejecutadas fueron recibidas por la interventoría, habiendo el contratista cumplido con las especificaciones y pruebas técnicas exigidas por el contrato.*

Denotándose que en la misma acta se dice, que el costo total de la obra ejecutada es de \$ 598.843.938.69.

Siendo así, el denotado incumplimiento contractual puede predicarse en el presente asunto, pues las obligaciones contractuales no se refieren únicamente a la ejecución de lo pactado, también conlleva todas las demás actuaciones necesarias para finiquitarlo, trámites que implican allegar la documentación de cierre de cuentas y de entrega de saldos.

En el presente caso está claro que la entidad territorial no allegó la documentación requerida por el Ministerio del Interior para liquidar el convenio.

Y es así probatoriamente hablando, si se tiene en cuenta que no se ha liquidado el contrato suscrito entre accionante y accionado y el certificado a que hemos hecho alusión en párrafos precedentes, como el documento más reciente de la ejecución contractual, da clara cuenta de la falta de aporte documental por parte del Municipio de Luruaco – Atlántico, en los ítems ahí descritos, pese a que contractualmente era su obligación aportarlos, conforme lo pactado en las cláusulas del convenio.

Vale anotar que tal documento no fue controvertido y por el contrario se refuerza en el contenido de las comunicaciones que la parte demandante libró al ente accionado por correo electrónico, requiriendo el envío de la información, las que aparecen fechadas a 4 de marzo de 2015, 10 de marzo de 2015, 12 de mayo de 2015<sup>8</sup>, así mismo el oficio OFIle.000043422-SIN4020 de 23 de noviembre de 2016<sup>9</sup>, sin que las mismas hayan tenido respuesta tal y como lo señala la certificación indicada, cuyo contenido tiene credibilidad a partir del mismo hecho de tratarse de un documento público.

Aceptado lo anterior, fuerza concluir que procede la liquidación judicial del contrato, para lo cual, el Despacho tomará el contenido de la tantas veces mencionada certificación, que

---

<sup>8</sup> Exp. Administrativo 1 ( Expediente digital)

<sup>9</sup> Exp. Administrativo 2 (Expediente digital)

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
 Medio de Control: Controversias contractuales  
 Demandante: Ministerio de Interior  
 Demandado: Municipio de Luruaco

constituye en últimas la valoración del perjuicio contractual efectuado por la misma parte que lo padece, cuando se afirma que:

Valor aporte convenio MINISTERIO - FONSECON	\$ 683.000.000.00
Valor aporte convenio Municipio	\$0.0
<b>VALOR CONVENIO INICIAL</b>	<b>\$ 683.000.000.00</b>
Valor aporte adición convenio MINISTERIO - FONSECON	\$0.0
Valor aporte adición convenio municipio	\$0.0
<b>VALOR ADICIÓN CONVENIO</b>	<b>\$0.0</b>
<b>VALOR TOTAL CONVENIO</b>	<b>\$ 683.000.000.00</b>
<b>VALOR TOTAL EJECUTADO MUNICIPIO (Nota 1)</b>	<b>\$650.112.311.46</b>
<b>VALOR SIN EJECUTAR DEL CONVENIO</b>	<b>\$32.887.688.54</b>
<b>VALOR DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS</b>	Ver nota 2
<b>VALOR A REINTEGRAR MUNICIPIO AL TESORO NACIONAL</b>	Ver nota 3

*Nota 1: Este valor corresponde a los comprobantes que el Municipio no presentó para soportar los pagos por la totalidad de los recursos asignados.*

*Nota 2: Este valor no se puede determinar por la inobservancia del Municipio en la entrega de los extractos y certificación bancaria por la entidad financiera en donde se depositó los dineros desembolsados por parte del Ministerio del Interior.*

*Nota 3: La no entrega de la totalidad de los documentos anteriormente mencionados hace que el Ministerio del Interior no pueda determinar esta cifra.*

De ahí que, el contrato debe liquidarse con obligación dineraria en contra del municipio demandado y a favor del accionante, por los valores ya tasados; esto es, el municipio de Luruaco – Atlántico, deberá reintegrar a la Nación – Ministerio del Interior, las siguientes sumas de dinero:

**\$32.887.688.54**, por conceptos de sumas no ejecutadas.

Como se indicó el Municipio deberá reembolsar al departamento la suma no ejecutada de los recursos del convenio, actualizada a valor presente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, acorde con la metodología prevista en el art. 4º, numeral 8º, de la Ley 80 de 1993, en armonía con el art. 187 de la Ley 1437, pero sin intereses contractuales. Se trata así de preservar la equidad en las obligaciones de las partes (art. 16 Ley 446), pues en la relación fiscal entre dos entes estatales las devoluciones deberán hacerse preservando el poder adquisitivo de los aportes pero sin penalización (mora) ni remuneración por su disponibilidad (interés legal).

Se advierte que los rendimientos financieros, que por mandato del Estatuto Orgánico de Presupuesto arts. 101 y 109 Decreto 111 de 1996, pertenecen al ente estatal que apropió los recursos de la cooperación, deberán ser reembolsados de lo que estuviere pendiente,

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

aspecto presupuestal y fiscal que las autoridades en este caso el alcalde deberá verificar y cumplir directamente por mandato legal. Por tratarse de una obligación de origen legal, no litigiosa, la orden judicial deberá acatarse de inmediato, sin esperar la ejecutoria.

Vale aclarar, que no es posible considerar en las sumas indicadas el contenido de la cláusula octava del contrato, como lo pide la parte demandante en tanto tal cláusula hace relación a la constitución de las pólizas de garantía del contrato y no a las resultas de la ejecución del mismo, aspecto este último que finalmente es la base de la liquidación efectuada, dado que se ajusta a la material realización de lo contratado.

De todo lo expuesto, se tiene que se dará por liquidado en forma definitiva el convenio F – 302 de 2013, suscrito el 7 de noviembre de 2013, sin que haya más aspectos a tener en cuenta que los mencionados en líneas anteriores, relacionados con el reintegro del dinero no ejecutado y los rendimientos de los dineros consignados en la cuenta destinada al convenio.

La suma de dinero indicada, a su vez, debe ser debidamente actualizada, conforme las reglas jurisprudenciales del Honorable Consejo de Estado, esto es, con la consabida fórmula:

$$Va = \frac{If}{li}$$

Donde, Va = Valor actualizado

If = Índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia.

li = Índice inicial de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha en que dejaron de ser actualizados los valores en comento.

En resumen de lo dicho, para el Despacho, debe accederse parcialmente a lo pretendido, pues, se ha demostrado en el presente asunto, el incumplimiento contractual alegado por el demandante, sin que haya lugar a la condena total requerida, dado lo probatoriamente acreditado

## **5. Condena en Costas**

Finalmente, el Juzgado no condenará en costas, en razón de que la parte vencida no asumió en el proceso una conducta que la hiciera merecedora a ello, tal como el haber

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
 Medio de Control: Controversias contractuales  
 Demandante: Ministerio de Interior  
 Demandado: Municipio de Luruaco

incurrido en temeridad, irracionalidad absoluta de su pretensión, en dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Sexto (06) Administrativo Oral de Barranquilla** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO:** LIQUIDAR judicialmente el convenio interadministrativo No. F – 302 de 2013, suscrito el 7 de noviembre de 2013, entre el Ministerio del Interior – FONSECON y el Municipio de Luruaco- Atlántico, cuyo objeto es *Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura, mediante la ejecución del proyecto denominado “ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA CIC en el Municipio de LURUACO (ATLÁNTICO), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído, de que se extracta:*

Valor aporte convenio MINISTERIO - FONSECON	\$ 683.000.000.00
Valor aporte convenio Municipio	\$0.0
<b>VALOR CONVENIO INICIAL</b>	<b>\$ 683.000.000.00</b>
Valor aporte adición convenio MINISTERIO - FONSECON	\$0.0
Valor aporte adición convenio municipio	\$0.0
<b>VALOR ADICIÓN CONVENIO</b>	<b>\$0.0</b>
<b>VALOR TOTAL CONVENIO</b>	<b>\$ 683.000.000.00</b>
<b>VALOR TOTAL EJECUTADO MUNICIPIO (Nota 1)</b>	<b>\$650.112.311.46</b>
<b>VALOR SIN EJECUTAR DEL CONVENIO</b>	<b>\$32.887.688.54</b>

**SEGUNDO:** DECLARAR el incumplimiento por parte del Municipio de Luruaco – Atlántico de las obligaciones contractuales a su cargo derivadas del convenio interadministrativo, conforme lo anotado en esta providencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, CONDENAR al municipio de Luruaco (Atlántico) a reembolsar al Ministerio del Interior – FONSECON, como monto no ejecutado del convenio interadministrativo No. F – 302 de 2013, la suma de treinta y dos millones ochocientos ochenta y siete mil seiscientos ochenta y ocho pesos con cincuenta y cuatro centavos (**\$32.887.688.54** valor nominal). Suma que deberá ser indexada, de conformidad con la fórmula que para tal efecto utiliza el Honorable Consejo de Estado y que fuera referenciada en la parte motiva de esta sentencia.

Radicado: No. 08-001-33-33-006-2018-00098-00  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Ministerio de Interior  
Demandado: Municipio de Luruaco

**CUARTO:** ORDENAR al Municipio de Luruaco reintegrar al Ministerio del Interior – FONSECON, los rendimientos financieros obtenidos con los recursos apropiados en virtud del convenio interadministrativo No. F – 302 de 2013, si no lo hubiere hecho. Este reintegro deberá hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia y de ello se dará noticia a este Juzgado, con copia de la pertinente acreditación de la transferencia o depósito oficial.

**QUINTO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO:** No condenar en costas

**SÉPTIMO:** Se dará cumplimiento a esta Sentencia en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**OCTAVO: NOTIFICAR** personalmente esta providencia a la señora Procuradora delegada del Ministerio Público ante este Juzgado.

**NOVENO:** Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ**  
**Juez**

L.P.M

**Firmado Por:**

**LILIA YANETH ALVAREZ QUIROZ**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO BARRANQUILLA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e9b771e58f295b3a8d7ee9c229ab27f98942bd60d4382659265a88da0b832c54**  
Documento generado en 11/06/2021 05:06:49 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**