República de Colombia

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Radicación: No. 73001-23-33-004-**2019-00011-00**
Demandante: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR
Demandado: MUNICIPIO DE PALOCABILDO - TOLIMA
Asunto: Sentencia de primera instancia

Se encuentran las presentes diligencias a efectos de proferir sentencia de primera instancia de la demanda interpuesta por el Ministerio del Interior a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra el Municipio de Palocabildo - Tolima, con el fin de que se hagan las siguientes,

I. DECLARACIONES Y CONDENAS

Conforme a lo determinado en la fijación del litigio[1], las súplicas de la demanda se concretan en:

I.1. Que se declare que el municipio demandado incumplió y/o cumplió defectuosamente el convenio interadministrativo F-247 de 2015 en especial los numerales 16, 20, 23, 32 y 36 de la cláusula segunda del convenio celebrado entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Palocabildo, de conformidad con lo descrito en los capítulos “aspectos financieros” y “aspectos jurídicos” del documento “certificación final de supervisión” que se aporta con la demanda.

I.2. Que como consecuencia de lo anterior se condene al Municipio a pagar la suma de $187.024.891, debido al incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso de las obligaciones a su cargo, contenidas en el convenio; la cual se tasa con base en la garantía de cumplimiento de éste.

I.3. Que se condene al Municipio demandado a pagar la suma de $93.512.446 con fundamento en la cláusula penal pecuniaria estipulada en el convenio.

I.4. Que se ordene al demandado devolver al Tesoro Nacional los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar, sobre los recursos desembolsados en ejecución del convenio desde la apertura de la cuenta hasta la cancelación.

I.5. Que se ordene la liquidación en sede judicial del convenio, decretando los ajustes, revisión, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar, con sus

[1] Ver audiencia inicial folios 500-502 tomo III.

respectivos rendimientos financieros, como consecuencia de los desembolsos realizados por el demandante al demandado con ocasión del convenio interadministrativo en cuestión.

I.6. Que se ordene la indexación y actualización de las sumas de dinero a las que resulte condenado el demandado hasta el momento del pago inclusive.

I.7. Que se condene en costas al demandado

II. HECHOS

Como hechos relevantes de la demanda se relacionaron los siguientes:

II.1. Que las partes suscribieron el convenio F-247 de 2015, cuya información general sobre objeto, fechas de perfeccionamiento, legalización, valor, disponibilidad presupuestal, supervisores, adiciones, prórrogas, suspensiones y garantías, consta en el documento “certificación final de supervisión”.

II.2. Que el balance financiero del proyecto, según el cual el valor sin ejecutar del convenio asciende a $430.897.901, más los rendimientos financieros y el valor a reintegrar por parte del Municipio al Tesoro Nacional constan en el documento “certificación final de supervisión”.

II.3. Que en lo relativo a los aspectos jurídicos, el incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso del convenio por parte del demandado consta en el documento “certificación final de supervisión”, capítulo “aspectos jurídicos” que describe las cláusulas incumplidas por el demandado y las conductas constitutivas de incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso.

III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN[2]

El apoderado judicial de la parte demandante refiere que la actuación contractual de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en los artículos 311 de la Constitución Política; 1602, 1603, 1604, 1613 del Código Civil; 6 y 95 de la Ley 489 de 1998; 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012), 11 de la Ley 1150 de 2007.

Como concepto de violación indicó:

> *“En cuanto a las responsabilidades del municipio demandado, es aplicable el artículo 311 de La Constitución Política, que dispone que corresponde a estas entidades territoriales "... construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, em mejoramiento social y cultural de sus habitantes," (énfasis añadido).*

[2] Ver folios 26-28 tomo I.

El convenio en que se originan las pretensiones se celebró con fundamento en lo previsto en los artículos 6 y 95 de la Ley 489 de 1998, relativos al principio de coordinación y la posibilidad de asociación entre entidades públicas.

En cuanto al medio de control de controversias contractuales, este tiene fundamento en el artículo 141 del CPACA, tanto en lo relativo al incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso del convenio (como lo ha definido la jurisprudencia del Consejo de Estado), como respecto a su liquidación en sede judicial.

En cuanto a la responsabilidad contractual del demandado, según lo previsto en los artículos 1602, 1603 y 1604 del Código Civil, aplicable a los contratos estatales, y 90 de la Constitución Política, todo contrato legalmente celebrado es obligatorio para los contratantes y el contratista que no cumple, o cumple defectuosamente, debe responder por ello.

El artículo 1613 del CC establece que la responsabilidad contractual se genera por "no haberse cumplido la obligación, o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado el cumplimiento", por ello las pretensiones se fundan en el incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso por parte del demandado.

Como en el presente caso se trata de un convenio interadministrativo a título oneroso, entonces la responsabilidad es por culpa leve, en los términos previstos por el artículo 1604 del CC.

(…)

En cuanto a la procedencia del reconocimiento de ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar en la liquidación judicial del contrato, es procedente de conformidad con lo previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 217 del decreto ley 19 de 2012), y en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

En cuanto al fundamento de la responsabilidad, es aplicable al presente caso el principio iura notiv curiae sobre el titulo jurídico de responsabilidad que se considere procedente.

Finalmente, la condena en costas tiene fundamento en lo previsto en el artículo 188 del CPACA.

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término de traslado que trata el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, la entidad demandada presentó escrito de contestación a la demanda de la referencia, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones[3] y precisó:

"El municipio de Palocabildo y el Ministerio del Interior, suscribieron el convenio interadministrativo No. F247 de 2015, cuyo objeto "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad a través de la construcción de infraestructura,

[3] Ver folios 73-80.

mediante la ejecución del proyecto denominado "CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA CIC EN EL MUNICIPIO DE PALOCABILDO-TOLIMA".

Efectivamente el valor inicial del Convenio interadministrativo ascendió a la suma inicial de SETECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE ($735.000.000.00) y tuvo un adicional en valor suscrito el día 29 de junio de 2016, por la suma de DOSCIENTOS MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL CIENTO CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($200.124.456.00), para un total de NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($935.124.456.00).

El municipio de Palocabildo, con cargo a los recursos iniciales del Convenio por valor de SETECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE ($735.000.000.00), invirtió dichos recursos de la siguiente forma:

1. La suma de DOCE MILLONES DE PESOS ($12.000.000.00), en la contratación de la Consultoría para la elaboración de los estudios y diseños del Centro de Integración Ciudadana CIC en el municipio de Palocabildo. (…) El anterior contrato se celebró con el señor PABLO CESAR HUERTAS, según Comunicación de Aceptación de Oferta No. 109 de mayo 16 de 2015.

(…)

2. La suma de TRES MILLONES DE PESOS M/Cte. ($3.000.000.00), en contratar la interventoría técnica a la Invitación de Mínima Cuantía No. 046 de 2015, para los estudios y diseños del Centro de Integración Ciudadana CIC en el municipio de Palocabildo, la cual fue contratada con el señor JORGE EDUARDO LONDOÑO MONCALEANO, mediante Aceptación de Oferta No. 110 de fecha mayo 16 de 2015.

(…)

3. Con el saldo restante, es decir, la suma de SETECIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS ($720.000.000.00), se contrató tanto la obra como la interventoría de la obra de la siguiente forma:

Se destinaron de los recursos del Ministerio la suma de SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS M/Cte. ($672.900.000), para contratar la obra. Cabe precisar que el valor del contrato de obra, ascendió a la suma de OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE ($833.383.883), teniendo en cuenta que el municipio de Palocabildo aportó de sus propios recursos la suma de CIENTO SESENTA MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE ($160.483.883).

El anterior Contrato de Obra No. 230 se celebró el día 14 de octubre de 2015, con el Consorcio CIC Palocabildo.

Dicho contrato tuvo un adicional en valor el día 01 de marzo de 2016, por la suma de DOSCIENTOS CATORCE MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y UN MIL SETECIENTOS DIEZ PESOS M/CTE ($214.661.710.00), con recursos propios del municipio de Palocabildo.

Posteriormente, el día 09 de agosto de 2016, se efectúa el adicional en valor No. 02, con recursos del Ministerio del Interior, por la suma de DOSCIENTOS MILLONES CIENTOS VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($200.124.456.00). Para un valor total del contrato por la suma de MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SETENTA MIL CUARENTA Y NUEVE PESOS M/CTE ($1.248.170.049.00).

(…)

4. Para la contratación de la interventoría de obra, se destinó la suma de CUARENTA Y SIETE MILLONES CIEN MIL PESOS M/CTE ($47.100.00), suscribiéndose el contrato de Consultoría No. 222 de septiembre 25 de 2015, con el ingeniero JUAN CARLOS MESA CASTILLO.

(…)

5. Con lo anterior se acredita la inversión de los recursos establecidos inicialmente en el Convenio Interadministrativo. (…)

6. Los anteriores balances refutan de plano el supuesto valor sin ejecutar que se aduce en el informe de Supervisión por la suma de CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS UN PESOS M/CTE ($430.897.901), no siendo cierto que el municipio no haya remitido la totalidad de los comprobantes de egreso que permitan determinar la utilización de los recursos aportados por el Ministerio del Interior.

7. Los distintos informes de ejecución que se aportan a la presente contestación de la demanda y que en su oportunidad se le allegaron al Ministerio del Interior para acreditar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones establecidas en el clausula segunda del convenio interadministrativo, acreditándose que no es cierto que el municipio de Palocabildo únicamente haya legalizado la suma de QUINIENTOS CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS VEINTISÉIS MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS M/CTE ($504.226.555), toda vez que los distintos soportes allegados al Ministerio del Interior, dan cuenta de la correcta y eficiente inversión de recursos por la suma de NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($935.124.456.00).

(…)

Por lo tanto, es evidente que el municipio le remitió la totalidad y la relación de cada uno de los comprobantes de egreso y ejecución de cada contrato, rendimientos financieros de la cuenta, tal como se evidencia con los documentos anexos.

(…)

Como puede apreciarse, los recursos fueron debidamente invertidos, la información se le allego al Ministerio para que proyectara la respectiva liquidación del Convenio Interadministrativo, siendo omisiva dicha entidad en la tarea que le correspondía, y no puede pretender subsanar su falta de diligencia, argumentando ahora incumplimiento de parte del municipio de Palocabildo, quien siempre estuvo presto y atento para finiquitar este negocio jurídico.

(…)

No es de recibo la actitud del Ministerio del Interior, teniendo en cuenta que ellos recibieron toda la información atinente a la ejecución de los recursos comprometidos en el Convenio Interadministrativo, y posteriormente, desconociendo el deber que les correspondía de liquidar tanto bilateral o unilateralmente dicho negocio jurídico, proceden a impetrar a través del medio de control de controversias contractuales la presente demanda, aduciendo la falta de entrega de documentos, lo cual no es cierto, evidenciándose el desconocimiento del principio de la buena fe, toda vez que siempre el municipio estuvo presto a adelantar dicho procedimiento en aras de verificar en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encontraban o no a paz y salvo por todo concepto en relación con la ejecución del negocio jurídico. Por ende, la pretensión de pago de la suma de CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (187.024.891) señalada en el numeral 2.2 de las pretensiones de la demanda, como consecuencia del supuesto incumplimiento, se torna improcedente, bajo el entendido de que no hubo incumplimiento total o parcial del convenio, o, cumplimiento tardío o defectuoso del mismo.

(…)"

V. TRÁMITE PROCESAL

El libelo introductorio fue admitido a través de auto adiado el 16 de enero de 2019 (fol. 54 tomo I); vencido el término de traslado[4], con providencia del 08 de octubre de 2019[5] se fijó fecha para audiencia inicial, la cual se surtió el 19 de noviembre de 2019 (Fol. 500-502 tomo III); en ella se adelantó el saneamiento del proceso, la verificación de los requisitos de procedibilidad, se fijó el litigio, la etapa de conciliación sin que las partes presentaran fórmula de arreglo y finalmente se surtió el decreto de pruebas. Una vez fue recaudada la prueba documental decretada, mediante auto del 30 de octubre de 2020 se ordenó poner en conocimiento de las partes por un término de (10) días[6]; transcurrido tal traslado en silencio, con auto del 8 de febrero de 2021 se ordenó a las partes la presentación por escrito de los alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes[7], haciendo uso de tal derecho únicamente la entidad demandada (Fol. 586-587).

[4] Ver folio 489 vto. tomo III.
[5] Ver folio 491 tomo III.
[6] Ver folio 582 tomo III.
[7] Ver folio 584 tomo III.

Así las cosas, al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, la Sala procede a decidir la controversia conforme a las siguientes:

VI. CONSIDERACIONES

VI.1. Competencia

Es competente esta Corporación para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como en lo dispuesto en los artículos 152 numeral 5º y 156 numeral 4º *ibídem*.

VI.2. Problema jurídico a resolver

Consiste en determinar si el Municipio de Palocabildo incumplió el convenio interadministrativo No. F-247 de 2015 suscrito con el Ministerio del Interior para la ejecución del proyecto denominado "Centro de Integración Ciudadana" y en consecuencia está llamado a cancelar los dineros relacionados en el líbelo de mandatorio, o si por el contrario cumplió a cabalidad con el objeto contractual; así mismo será menester determinar el estado de cuentas definitivo de las partes en el referido vinculo negocial.

VI.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas legalmente recolectadas dentro del *sub lite* encontramos probados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

- Que el Municipio de Palocabildo presentó en el mes de febrero de 2015 ante el Ministerio del Interior un proyecto para la consecución de fondos destinados a la ejecución del Centro de Integración Ciudadana CIC, con un estimado total de presupuesto de $735.000.000[8].

- Que el Municipio de Palocabildo destinó el predio denominado LINDA para establecer el proyecto Centro de Integración Ciudadana CIC, con extensión de 2000 mts^2 ubicado en la vereda el Olimpo[9].

- Que el 7 de mayo de 2015 el Ministerio del Interior – Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana expidió acto administrativo de justificación de contratación directa con el Municipio de Palocabildo, con el objeto de 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 Palocabildo[10].

- Que el 7 de mayo de 2015 se suscribió entre la Nación-Ministerio del Interior – Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON y el Municipio de Palocabildo el Convenio Interadministrativo de cofinanciación No. F-247 de

[8] ver páginas 123-131 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[9] ver página 114 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[10] ver página 138-139 CD. visible a folio 25 expediente principal.

2015, con el objeto de 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 Palocabildo, por valor de $735.000.000 y plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2015[11].

- Que el 8 de mayo de 2015 el Municipio de Palocabildo adquirió la póliza única No. 3000790 a favor de la Nación – Ministerio del Interior amparando los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista en virtud del convenio interadministrativo F-247 de 2015, por un valor asegurado de $294.000.000, discriminado así: cumplimiento del contrato $147.000.000 y calidad del servicio $147.000.000, con vigencia hasta el 30 de mayo de 2016[12].

- Que el 11 de mayo de 2015 se suscribió el acta de inicio del convenio interadministrativo F-247 de 2015[13].

- Que el 16 de mayo de 2015 se le comunicó al señor Pablo César Huertas la aceptación de la oferta No. 109 para la invitación pública 046 de 2015 cuyo objeto era contratar la consultoría para los estudios y diseños del Centro de Integración Ciudadana CIC en el Municipio de Palocabildo por valor total de $12.000.000 (Fol. 361-365).

- Que el 11 de septiembre de 2015 se expidió por parte del Alcalde Municipal de Palocabildo la Resolución No. 420 de 2015 por medio de la cual se dio apertura al concurso de méritos No. 002 de 2015 cuyo objeto era contratar la interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción del Centro de Integración Ciudadana CIC del Municipio de Palocabildo (Fol. 375-376).

- Que el 18 de septiembre de 2015 el Alcalde Municipal de Palocabildo profirió la Resolución No. 433, con la cual dio apertura a la licitación Pública No. 02 de 2015 cuyo objeto era la construcción del Centro de Integración Ciudadana CIC del Municipio de Palocabildo (Fol. 392-394).

- Que el 25 de septiembre de 2015 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y el señor Juan Carlos Mesa Castillo el contrato de consultoría No. 222, cuyo objeto era contratar la interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción del centro de Integración ciudadana CIC del Municipio de Palocabildo Tolima, por valor de $47.100.000 y un plazo de ejecución de 60 días calendario[14].

- Que el 8 de octubre de 2015 se suscribió entre el Interventor Jorge Eduardo Londoño Moncaleano, el contratista de obra, el Alcalde Municipal y el Secretario de Planeación, el acta de recibo final del contrato de consultoría No. 109 de 2015 (Fol. 366 expediente principal).

---

[11] ver páginas 140-148 archivo 01 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[12] ver páginas 150-151 archivo 01 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[13] ver páginas 16 archivo 03 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[14] Ver páginas 117-124 archivo 03 CD. visible a folio 25 expediente principal.

- Que el 27 de octubre de 2015 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y el señor Juan Carlos Mesa Castillo el acta de inicio del contrato de interventoría No. 222[15]

- Que el 14 de octubre de 2015 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y la Unión Temporal CIC contrato de obra No. 230 con el objeto de construir el Centro de Integración Ciudadana CIC del Municipio de Palocabildo Tolima, por valor de $833.383.883 y un plazo de ejecución de 60 días[16].

- Que el 27 de octubre de 2015 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y la Unión Temporal CIC el acta de inicio del contrato de obra No. 230[17].

- Que el 31 de octubre de 2015 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y la Unión Temporal CIC Palocabildo acta de suspensión de actividades del contrato de obra 230 de 2015, hasta tanto se realizaran los estudios necesarios para determinar la capacidad portante del terreno en el sitio donde se construiría la obra[18]

- Que el 24 de noviembre de 2015 la Subdirectora de Infraestructura y el Supervisor del Convenio Interadministrativo F-247 de 2015 presentaron ante la Subdirectora de Gestión Contractual del Ministerio del Interior, solicitud de prórroga y modificación, teniendo en cuenta que los tiempos establecidos en el cronograma de obra superaban el término inicial del convenio, y ante la necesidad de variar algunas obligaciones específicas de las partes, desembolsos, apropiaciones presupuestales, supervisión, interventoría, entre otros aspectos[19].

- Que el 28 de noviembre de 2015 se suscribió entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Palocabildo la primera prórroga y primera modificación al Convenio Interadministrativo de cofinanciación No. 247 de 2015, ampliando el término de ejecución hasta el 30 de marzo de 2016[20].

- Que el 18 de diciembre de 2015 el Municipio de Palocabildo modificó la póliza única No. 3000790 a favor de la Nación – Ministerio del Interior teniendo en cuenta la primera prórroga y modificación al Convenio Interadministrativo, con vigencia hasta el 30 de septiembre de 2016[21].

- Que el 1º de febrero de 2016 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y la Unión Temporal CIC Palocabildo acta de reinicio No. 01 del contrato de obra 230 de 2015[22].

- Que el 4 de marzo de 2016 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y la Unión Temporal CIC Palocabildo otrosí adicional en presupuesto al contrato de obra No. 230 del 14 de octubre de 2015, por valor de $214.661.710. [23]

---

[15] Ver páginas 125 archivo 03 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[16] Ver páginas 102-115 archivo 03 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[17] Ver página 116 archivo 03 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[18] Ver página 201 archivo 03 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[19] Ver páginas 179-191- archivo 01 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[20] ver páginas 221-228 archivo 01 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[21] ver páginas 2-3 archivo 02 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[22] Ver página 202 archivo 03 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[23] Ver página 34-35 archivo 04 CD. visible a folio 25 expediente principal.

- Que el 17 de marzo de 2016 la Subdirectora de Infraestructura y el Supervisor del Convenio Interadministrativo F-247 de 2015 presentaron ante la Subdirectora de Gestión Contractual del Ministerio del Interior, solicitud de segunda prórroga y modificación, teniendo en cuenta que la ejecución de la obra para ese momento era de tan solo el 10%[24].

- Que el 28 de marzo de 2016 se suscribió entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Palocabildo la segunda prórroga al Convenio Interadministrativo de cofinanciación No. 247 de 2015, ampliando el término de ejecución hasta el 30 de junio de 2016[25].

- Que el 1 de abril de 2016 el Municipio de Palocabildo modificó la póliza única No. 3000790 a favor de la Nación – Ministerio del Interior teniendo en cuenta la segunda prórroga al Convenio Interadministrativo, con vigencia hasta el 1 de enero de 2017[26].

- Que el 28 de junio de 2016 la Subdirectora de Infraestructura y el Supervisor del Convenio Interadministrativo F-247 de 2015 presentaron ante la Subdirectora de Gestión Contractual del Ministerio del Interior, solicitud de adición y prorroga 3, teniendo en cuenta que la ejecución de la obra para ese momento era de solo el 32.7%, y a la necesidad de adicionar los recursos para obras complementarias de protección de taludes y manejos de aguas superficiales y de escorrentías[27].

- Que el 29 de junio de 2016 se suscribió entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Palocabildo la tercera prórroga y primera adición al Convenio Interadministrativo de cofinanciación No. 247 de 2015, ampliando el término de ejecución hasta el 31 de agosto de 2016 y un valor adicional de $200.124.456, quedando el valor total del Convenio en la suma de $935.124.456[28].

- Que el 9 de agosto de 2016 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y la Unión Temporal CIC Palocabildo el otro sí adicional Nro. 2 en presupuesto al contrato de obra No. 230 del 14 de octubre de 2015 por valor de $200.124.456 m/ Cte.[29], quedando en un total de $1.248.170.049.

- Que el 26 de agosto de 2016 el Supervisor del Convenio Interadministrativo F-247 de 2015 presentó ante la Subdirectora de Gestión Contractual del Ministerio del Interior, solicitud de prórroga, teniendo en cuenta que se habían presentado dificultades por el paro camionero, afectando la adquisición de materiales para la obra, sin que hubieran podido avanzar en más del 50%[30].

- Que el 26 de agosto de 2016 se suscribió entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Palocabildo la cuarta prórroga al Convenio Interadministrativo de

[24] Ver páginas 5-7- archivo 02 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[25] ver páginas 49-50 archivo 02 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[26] ver páginas 59-60 archivo 02 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[27] Ver páginas 62-65 archivo 02 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[28] ver páginas 145-146 archivo 02 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[29] ver páginas 157-159 archivo 04 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[30] Ver páginas 148-150 archivo 02 CD. visible a folio 25 expediente principal.

cofinanciación No. 247 de 2015, ampliando el término de ejecución hasta el 15 de noviembre de 2016[31].

- Que el 1 de septiembre de 2016 el Municipio de Palocabildo modificó la póliza única No. 3000790 a favor de la Nación – Ministerio del Interior teniendo en cuenta la cuarta prórroga al Convenio Interadministrativo, con vigencia hasta el 1 de marzo de 2017[32].

- Que el 20 de septiembre de 2016 el supervisor del convenio y la Subdirectora de Infraestructura del Ministerio del Interior, solicitaron al Coordinador Financiero y Contable el cuarto desembolso a favor del Municipio de Palocabildo del convenio 247 de 2015 por valor $147.000.000, sustentado en un avance de ejecución del 70%[33], y en la misma fecha hicieron solicitud de pago de la adición del convenio por valor de $200.1240.456[34].

- Que el 10 de noviembre de 2016 el Supervisor del Convenio Interadministrativo F-247 de 2015 presentó ante la Subdirectora de Gestión Contractual del Ministerio del Interior, solicitud de quinta prórroga, teniendo en cuenta que estaba pendiente de terminar las obras de electrificación, alcantarillado y acueducto, además de las relativas a la estabilización de taludes alrededor de la obra, que les había impedido avanzar en más del 92%[35].

- Que el 11 de noviembre de 2016 se suscribió entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Palocabildo la quinta prórroga al Convenio Interadministrativo de cofinanciación No. 247 de 2015, ampliando el término de ejecución hasta el 15 de diciembre de 2016[36].

- Que el 29 de noviembre de 2016 el Interventor del contrato de obra 230 de 2015, Ingeniero Juan Carlos Mesa Castillo expidió certificación en la que indicó que el mismo se ejecutó en un 100%[37].

- Que el 30 de noviembre de 2016 el Secretario de Planeación, Obras, Vivienda, Servicios Públicos, Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiente certificó que el porcentaje de obra No. 230 de 2015 era del 100%[38].

- Que el 30 de noviembre de 2016 se suscribió entre el Municipio de Palocabildo y el contratista Juan Carlos Mesa Castillo el acta de liquidación del contrato de interventoría No. 222 del 25 de septiembre de 2015 (Fol. 388-390).

- Que el 19 de diciembre de 2016 el Municipio de Palocabildo modificó la póliza única No. 3000790 a favor de la Nación – Ministerio del Interior teniendo en cuenta la

[31] ver páginas 145-146 archivo 02 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[32] ver páginas 180-181 archivo 02 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[33] ver páginas 210-213 archivo 04 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[34] ver páginas 144-147 archivo 04 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[35] Ver páginas 194-196 archivo 02 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[36] ver páginas 215-216 archivo 02 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[37] ver página 181 archivo 04 CD. visible a folio 25 expediente principal.
[38] ver página 183 archivo 04 CD. visible a folio 25 expediente principal.

cuarta prórroga al Convenio Interadministrativo, con vigencia hasta el 20 de junio de 2017[39].

- Que el 15 de diciembre de 2016 el supervisor del convenio No. F-247 de 2015 y la Subdirectora de Infraestructura del Ministerio del Interior solicitaron al Coordinador Financiero y Contable de dicha entidad el desembolso del último pago por $73.500.000 a favor del Municipio de Palocabildo, dando cuenta de un avance de obra correspondiente al 100%[40].

- Que el 11 de diciembre de 2016 el Supervisor del convenio, el Interventor del contrato de obra, el Alcalde, el Secretario de Planeación y el Contratista de Obra suscribieron acta de recibo y entrega a satisfacción de los bienes -CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA – Convenio F-247 de 2015[41].

- Que el 10 de noviembre de 2017 el Subdirector de Infraestructura del Ministerio del Interior, remitió oficio al Alcalde Municipal de Palocabildo con el fin de solicitar los documentos necesarios para realizar la liquidación del Convenio No. F-247 de 2015[42].

- Que con oficio fechado 16 de marzo de 2018, recibido el 21 de marzo de 2018 en las instalaciones del Ministerio del Interior, el Municipio de Palocabildo dio respuesta al requerimiento elevado remitiendo la copia de la certificación bancaria con los rendimientos financieros generados, de cancelación de la cuenta, comprobante de reintegro de rendimientos financieros, certificación de tesorería, y balance financiero (Fol. 345-359).

VI.4. Naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos

El negocio jurídico celebrado entre el Ministerio del Interior y el Municipio de Palocabildo corresponde, dentro de las prescripciones legales, a la denominación de *"contratos o convenios interadministrativos"*, toda vez que ambas partes del contrato tenían la calidad de entidades estatales. En este sentido, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998[43] lo consagra como una figura que permite que las entidades públicas se asocien con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo.

---

[39] ver páginas 219-220 archivo 02 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[40] ver páginas 173-177 archivo 02 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[41] ver páginas 199-205 archivo 04 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[42] ver páginas 230--233 archivo 02 del CD. visible a folio 25 expediente principal.
[43] "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 existencia de este tipo de contratos estatales desarrolla el principio constitucional[44] y legal[45] de coordinación y colaboración entre las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado para el cumplimiento de sus fines. El Honorable Consejo de Estado ha tenido oportunidad de referirse a ellos en los siguientes términos[46]:

> *"…los convenios interadministrativos son formas de gestión conjunta de competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que aunque coincidentes son perfectamente delimitables, por tanto se trata de relaciones en las que mínimo participan dos partes. Adicionalmente, mediante este instrumento se crean vínculos jurídicos que antes de su utilización no existían y que se traducen en obligaciones concretas. Finalmente, dichas obligaciones son emanaciones de los efectos jurídicos que puedan llegar a desprenderse, son un reflejo directo de las voluntades involucradas. Esta conclusión es concordante con la aplicación de las normas en materia de contratación estatal[47] y, por ende, la utilización de iguales cauces judiciales para solucionar las controversias o las dudas sobre la legalidad que puedan llegar a surgir..."*

Así mismo la Alta Corporación respecto de las características que ostenta ha precisado:

> *"... los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales 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[48];* ***(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*

---

[44] Artículo 209 Superior: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

[45] Artículo 6 Ley 489 de 1998: **Principio de coordinación.** 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.

[46] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de octubre de 2009, Radicación Número: 25000-23-24-000-2000-00754-01(35476), Actor: Asociación Nacional de Transportadores del Sur-Asonal-Transur, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero

[47] La legislación colombiana en materia de contratación estatal no hace mención directa de la figura del convenio interadministrativo, la aplicación de las normas en la materia se hace haciendo extensivas a éstos la regulación de los llamados contratos interadministrativos como categoría más amplia, entendiendo que existe una relación género –especie. Este tipo contractual, cuya particularidad sin duda se encuentra en la naturaleza de los sujetos (administraciones públicas) encuentra poco desarrollo, se menciona dentro de los supuestos en los que puede prescindirse de la licitación pública y contratar directamente. Ver. Artículo de la Ley 1150 de 2007.

[48] 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."*

> *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"*[49].

En este orden de ideas, se ha concluido que los convenios interadministrativos no constituyen una categoría jurídica autónoma e independiente del contrato estatal, sino que se trata de un tipo o clase de contrato estatal, que tiene como característica principal la suscripción entre entidades estatales, pero que genera para ellas obligaciones que pueden ser exigidas por la vía judicial, y que compromete la responsabilidad patrimonial de quien lo incumple.

VI.5. Incumplimiento contractual y la liquidación judicial del vínculo negocial

El contrato, fuente natural de las obligaciones, da origen a compromisos a cargo de quienes lo suscriben por razón del concurso de sus voluntades que, según el artículo 1602 del Código Civil *"es ley para los contratantes"* y, en esas condiciones el ordenamiento jurídico privilegia la posibilidad de reclamar judicialmente por las consecuencias del incumplimiento; en efecto, el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo aplicable a la presente actuación, prevé como una de las posibilidades derivadas del medio de control de controversias contractuales la de pedirle al juez del contrato que declare el incumplimiento y disponga la reparación de los perjuicios derivados de este.

Sin duda el comportamiento de uno de los contratantes respecto de sus obligaciones sirve de título para reclamar, por parte del contratante cumplido, el resarcimiento de los perjuicios derivados de la transgresión de su contraparte al acuerdo que rige su relación jurídica, tal posibilidad encuentra fundamento en las disposiciones del Código Civil (artículo 1546 y 1613 a 1616) que regulan la responsabilidad por el incumplimiento contractual.

Es así como en los contratos con prestaciones correlativas, como son los de naturaleza estatal, cada parte se compromete en consideración a la prestación que la otra le promete, existiendo así una relación de interdependencia de las obligaciones recíprocas que conlleva que el incumplimiento de cualquiera de ellas, bien por no haber cumplido la obligación, o haberla cumplido imperfectamente, o haberla retardado, repercute sobre el *sinalagma* contractual, incidiendo en su funcionalidad, razón por la cual interesa a cada uno de ellos conocer al final de su ejecución el estado en que quedó el cumplimiento de las obligaciones estipuladas a su favor, desde el punto de vista de su integridad, efectividad y oportunidad.

La liquidación del contrato constituye la etapa final del negocio jurídico, en la cual las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación negocial. Sobre el particular ha señalado el H. Consejo de Estado:

---

[49] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de junio 23 de 2010, expediente 17860, M.P. Mauricio Fajardo Gómez (E).

*"**La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes**. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no pueden con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento."*[50] (Subraya fuera del texto original)

Ahora bien, como quiera que 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 sentido, la aplicación supletoria del Estatuto de Contratación Estatal en el convenio en cuestión, en lo que se refiere a la imposición de la liquidación unilateral mediante acto administrativo, no resulta viable, salvo que quedé expresamente consagrado en el convenio, precisamente porque el ejercicio de esa facultad no es compatible con la naturaleza de dicho acuerdo, dado que las entidades públicas que lo suscribieron se relacionaron en un plano de igualdad *-no como contratante ni como contratista-* y el ejercicio de esa unilateralidad a través de acto administrativo rompería esa condición[51].

Sobre la posición de igualdad que ostentan las entidades en el marco del convenio interadministrativo se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en los siguientes términos[52]:

*(...) advierte la Sala que **ello no equivale a afirmar que ante la configuración de las causales previstas en los numerales 1, 2 y 4 del referido artículo 44 de la Ley 80 de 1993, se abra la posibilidad de que en el escenario de los convenios interadministrativos se ejerza la facultad unilateral de terminación unilateral consagrada en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, en razón de que su ejercicio resulta incompatible en el marco de esos acuerdos, en tanto su utilización iría en contravía de la posición igualitaria en que todos los asociados concurren a su celebración**[53].*
El panorama fáctico que rodeó la celebración y ejecución del Convenio de Cooperación y

---

[50] Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 1997, expediente 10.608. Esta posición es reiterada en numerosas decisiones de la Sección Tercera, como por ejemplo, sentencia de 6 de julio de 2005, expediente 14113, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez y de la Subsección B, sentencia de 10 de marzo de 2011, exp. 17963, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

[51] **CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA -SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO** Bogotá, D.C., 22 de octubre de 2021, **Radicación número: 52001-23-33-000-2017-00598-01 (65978) Actor: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, Demandado: MUNICIPIO DE SAN BERNARDO.**

[52] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de noviembre de 2019, expediente No. 61.429.

[53] Original de la cita: *CHÁVEZ MARTIN, Augusto Ramón. Los Convenios de la Administración. Entre la Gestión Pública y la Actividad Contractual. Universidad del Rosario. Bogotá. 2012, página 121. "…el convenio interadministrativo constituye una manifestación de la voluntad de la administración o del Estado, que se asemeja a un acto complejo, de complejidad externa, en cuanto se presenta un nivel de igualdad entre las voluntades que paralelamente concurren al acuerdo, fundado en el hecho de que todas son titulares de los servicios o funciones correspondientes; no como ocurre en el contrato administrativo o en el contrato interadministrativo, en los que uno solo de los sujetos contratantes busca la satisfacción de intereses específicos propios de las funciones y servicios administrativos del Estado".*

*Apoyo Financiero No. 010 reveló que fueron varios entes territoriales y una sociedad gestora de naturaleza pública los que, **en posición igualitaria, decidieron aunar esfuerzos**, a través del aporte de recursos financieros, técnicos y administrativos para la puesta en marcha del plan departamental de agua y saneamiento, dirigido a beneficiar a los administrados, sin que ninguno de ellos se identificara con un extremo contratante que, por un lado, fungiera como el demandante de bienes y servicios inmersos en el objeto contractual y, por otro, fuera el deudor del pago de la contraprestación pactada.*

(...).

*En atención al orden trazado, en el evento de que en el contexto de un convenio interadministrativo se configure alguna causal de nulidad consagrada en el derecho común e incluso las prevista en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, **esto último no dará lugar a ejercer la facultad de declarar unilateralmente la terminación de un convenio interadministrativo por alguna de las entidades intervinientes en su celebración**. En ese caso, corresponderá acudir al juez competente para que se pronuncie sobre la nulidad del negocio jurídico, sin que la ocurrencia de alguna de esas causales viabilice la posibilidad de que, en el terreno del convenio interadministrativo, se arrogue la facultad prevista en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 (...) **Ello conduce a concluir que el extremo que adoptó la decisión carecía de competencia para su ejercicio, en tanto resultó incompatible en el marco del referido convenio, habida cuenta de que rompió la naturaleza de cooperación mutua desplegada por los concurrentes en pie de igualdad asociativa, plano en el que la unilateralidad en la toma de decisiones por uno de los asociados, por regla general, no tendría cabida*** (se destaca).

En ese orden, como el convenio en cuestión versó sobre la asociación de esfuerzos entre el Ministerio del Interior y el municipio de Palocabildo, concurriendo en posición igualitaria al momento de su celebración, se tiene que ninguna de tales entidades públicas fungió como contratante, y como quiera que de manera general y vaga se mencionó en la Cláusula Cuarta del convenio que dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del plazo se realizaría la liquidación, y en el Parágrafo Tercero que *"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 y 1150 de 2007 y en el Decreto 019 de 2012*", se desprende que las partes no convinieron de manera expresa la adopción de un procedimiento para liquidar unilateralmente su vínculo negocial; por lo tanto, al no haberlo logrado de manera bilateral[54] dentro del término pactado, lo procedente es, como en efecto ocurre en el *sub lite*, solicitarla y practicarla en sede judicial.

[54] Será bilateral cuando exista un acuerdo de voluntades; en este contexto, tiene fundamento en la autodeterminación de intereses y en la concurrencia de voluntades, con el efecto de obligar a las partes a cumplir con lo que en ella se dispone (Código Civil, artículo 1602), puesto que los intervinientes, en su condición recíproca de acreedoras y deudoras: *(i)* declaran o hacen constar la extinción de las obligaciones surgidas del contrato y se liberan de ellas, en virtud del pago o cumplimiento; *(ii)* asumen nuevas obligaciones que se desprenden de la relación contractual de conformidad con lo dispuesto en las cláusulas correspondientes, o de las vicisitudes que surgieron en su ejecución. De ahí que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha considerado que la naturaleza jurídica de la liquidación bilateral del contrato es la de un negocio jurídico, esto es, un acto de autonomía dispositivo de intereses jurídicamente relevantes.

VI.6. Del caso concreto:

De acuerdo con lo reseñado en el líbelo genitor, el Ministerio del Interior solicita que se declare el incumplimiento por parte del Municipio de Palocabildo del Convenio Interadministrativo F-247 de 2015, específicamente de las obligaciones contenidas en los numerales 16, 20, 23, 32 y 36 de la cláusula segunda, que a la letra rezan:

> *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.*
>
> *20) Suministrar oportunamente la información solicitada por el Ministerio del Interior – Fonsecon, a través del Supervisor o el apoyo a la supervisión y acompañar el desarrollo de las visitas de seguimiento que se realicen.*
>
> *23) 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 de Convenio previamente presentado, y adjuntando los informes de ejecución de los contratos de consultoría y de obra, según corresponda.*
>
> *32) Asumir con sus recursos, la prestación de los servicios públicos, el mantenimiento, custodia, vigilancia, destinación y saneamiento físico y jurídico del inmueble objeto del proyecto; así mismo el Municipio se compromete a no arrendar con fines lucrativos el inmueble construido con ocasión del presente Convenio.*
>
> *36) 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.*

Teniendo como marco de acción las declaraciones solicitadas por el Ministerio del Interior, puede concluir la Sala que no está en discusión lo referente a la obra, es decir, la ejecución total de la misma, sumado al hecho que el 11 de diciembre de 2016 se formalizó en acta, el recibo final a satisfacción de obra en la que participó el Supervisor designado por la entidad demandante, el interventor, el Secretario de Planeación y Alcalde Municipal de Palocabildo y el contratista, documento que no fue objeto de reparo en estas diligencias, y en el que se consignó:

1. ANTECEDENTES

1 DESARROLLO

Descripción del bien: Construcción del CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA MUNICIPIO DE PALOCABILDO - TOLIMA, el cual cuenta con los siguientes espacios: Una placa deportiva polifuncional, una Graderia que consta de dos Camerinos y dos baterias de Baños; una oficina, una tarima y cerramiento perimetral, para un área de construcción cubierta de 37 metros por 34 metros para un total de 1258 m2.

Se inicia el proceso de recibo y entrega del inmueble del Centro de Integración Ciudadana – CIC, por parte del Ministerio del Interior en los siguientes términos:

1. **El bien Cumple con las especificaciones establecidas en los requerimientos técnicos:**

   SI__X__ CON OBSERVACIONES____ SIN OBSERVACIONES __X_

   NO____

2. **Frente a la viabilidad técnica:**

   a. **Se cumplió sin modificaciones y/o ajustes. No**

      Se ajustó por aspectos técnicos, diseños y/o presupuesto: De acuerdo a lo anterior en la cual se estipulan los ítems y valores adicionales o que tuvieron modificaciones que alteraron económicamente al valor final del proyecto, de acuerdo con lo informado por el representante legal del MUNICIPIO DE PALOCABILDO - TOLIMA, el supervisor por parte del Municipio, Contratista e Interventor de la obra.

3. **La obra del proyecto fue recibida por parte de la Interventoria, y por parte del supervisor del ente territorial.**

   Nota: Cabe resaltar que la calidad de las obras, las cantidades y valores consignados en las diferentes actas de avance parcial y finales, son responsabilidad exclusiva del contratista e interventor y Municipio con base en las mediciones de campo y las revisiones efectuadas por parte de la Interventoría durante la fase de construcción del proyecto.

De conformidad con lo anterior, es posible concluir que el bien fue recibido de conformidad, cumplimiento con las especificaciones establecidas en los requerimientos técnicos, sin ninguna observación. Adicionalmente se precisó en tal acta, que la obra culminó el 30 de noviembre de 2016, con un total invertido de $1.310.270.049, discriminados así: i) Consultoría $12.000.000, ii) Interventoría Consultoría $3.000.000, iii) obra $1.248.170.049, iv) Interventoría $47.100.000; de los cuales el Ministerio del Interior aportó $935.124.459 y el Municipio de Palocabildo $375.145.593.

Adicionalmente reposa a folio 2 del cuaderno de pruebas el oficio No. OFI19-44408-SIN-420 expedido el 15 de octubre de 2019 por el Subdirector de Infraestructura del Ministerio del Interior, que confirma que el Municipio de Palocabildo hizo entrega de la totalidad de los comprobantes de egreso en lo que se evidenció la ejecución de la suma de $935.124.459 aportada por la cartera ministerial, sin que exista valor alguno por ejecutar.

Estando claro lo anterior, lo procedente será determinar si esas obligaciones accesorias pero necesarias para el cabal desarrollo y culminación del convenio interadministrativo realmente fueron desconocidas por parte del Municipio de Palocabildo.

Para tal fin iniciaremos mencionando que no es cierto que la entidad territorial no hubiera destinado todos los recursos del Convenio en una cuenta bancaria que generara rendimientos financieros; por el contrario, reposa en el expediente[55] la certificación emitida el 4 de mayo de 2015[56] por Bancolombia, que da cuenta que desde tal anualidad

[55] Ver certificación visible en el CD. folio 25, página 72.
[56] Previo a la suscripción del Convenio Interadministrativo.

la entidad demandada abrió la cuenta de ahorro No. 389417451-02 denominada CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA MUNICIPIO PALOCABILDO, en la que se consignaron todos los dineros provenientes de los desembolsos realizados por el Ministerio del Interior, y que se discriminan en la relación de pagos visible a folios 10 a 12 del expediente principal.

Así mismo reposa dentro del plenario, el certificado expedido por la citada entidad bancaria[57] donde precisa que tal cuenta de ahorros generó intereses por valor de $2.985.464.05, los cuales fueron consignados por el Municipio de Palocabildo a órdenes del Ministerio del Interior a través de consignación No. 143186101 del Banco Popular fechada 23 de febrero de 2018[58], encontrándose actualmente cancelado el producto financiero.

Lo anterior denota que la entidad demandada no incumplió con este compromiso contractual.

Con relación al segundo, tercero y quinto de los reparos elevados, según los cuales no se suministró de manera oportuna por parte del ente territorial la información solicitada por el Ministerio del Interior a través del Supervisor y tampoco hizo acompañamiento en el desarrollo de las visitas de seguimiento que se ejecutaron, ni entrega de los informes mensuales (numerales 20, 23 y 36), advierte la Sala que el material probatorio allegado en debida forma al *sub lite* demuestra que, contrario a lo alegado, el Municipio presentó de manera periódica durante la vigencia del Convenio al Supervisor designado por la cartera ministerial, las actas de seguimiento de obra, los informes de avances de obra con registros fotográficos[59], análisis de precios unitarios, certificados de disponibilidad presupuestal, actos administrativos de presupuesto del Municipio, contratos de obra, interventoría, consultoría, planes de contingencia, informes ambientales, entre otros, que acreditaban la ejecución de las obras y vicisitudes presentadas en el desarrollo de las mismas[60], que además justificaron los diferentes desembolsos, prórrogas y adiciones del Convenio F-247 de 2015, solicitadas por el Subdirectora de Infraestructura y el Supervisor del Convenio Interadministrativo F-247 de 2015; motivo por el cual resulta cuestionable que en el marco de este proceso judicial pretendan desconocerse por el Ministerio demandante.

En otros términos, no resulta admisible que la entidad pública alegue una falta de remisión de los soportes documentales exigidos, cuando los mismos aparecen en la actuación administrativa, y fueron precisamente los que permitieron la autorización y consignación de valor total pactado -$935.124.459- a favor del Municipio de Palocabildo y que, como se precisó en líneas precedentes, se ejecutaron en su totalidad en las obras del Centro de Integración Ciudadana.

Así las cosas, teniendo en consideración que está demostrado que el Municipio celebró los contratos pertinentes para su construcción, que la obra se ejecutó en un 100% y que el Ministerio realizó el desembolso de los recursos que estaba supeditado al avance de

---

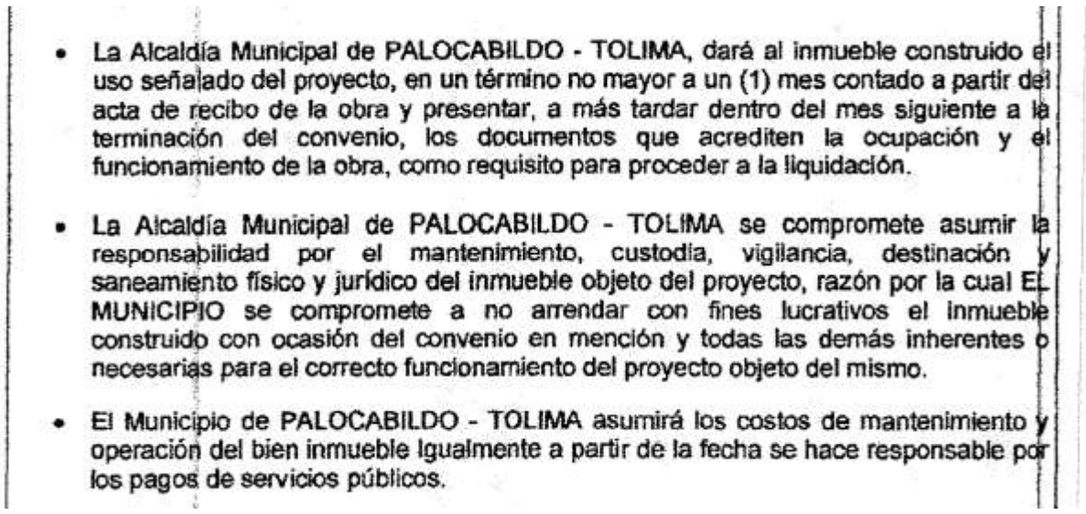
[57] Visible a folio 481 del cuaderno principal.
[58] Visible a folio 483 del cuaderno principal.
[59] Ver folios 127-311 expediente principal.
[60] Ver CD. FOLIO 25, archivo 02.

la obra, resulta improcedente declarar el incumplimiento del convenio interadministrativo.

Adicionalmente se advierte que con oficio fechado 16 de marzo de 2018 el Secretario de Hacienda, Tesorería y Presupuesto del Municipio de Palocabildo y con el fin de que reposaran en el expediente administrativo y en el trámite de liquidación del Convenio, remitió al Subdirector de Infraestructura del Ministerio los siguientes documentos[61]:

- Copia de la certificación bancaria con los rendimientos financieros generados
- Certificación bancaria de cancelación de cuenta
- Comprobante de reintegro de rendimiento financieros
- Certificación de Tesorería –generación rendimientos financieros
- Copia del balance financiero de los recursos girados producto del convenio y contratos derivados de éste.

Finalmente, no tiene ningún respaldo probatorio lo relacionado en el numeral 32 referente a la falta de destinación por parte del Municipio de Palocabildo de los recursos para la prestación de los servicios públicos, mantenimiento, custodia, vigilancia, saneamiento físico y jurídico del inmueble objeto del proyecto, ya que tal y como quedó plasmado en el acta de entrega y recibo a satisfacción suscrita el 11 de diciembre de 2016 por los funcionarios del Municipio, fue uno de los compromisos que asumieron a partir de dicha fecha, en los siguientes términos:



- La Alcaldía Municipal de PALOCABILDO - TOLIMA, dará al inmueble construido el uso señalado del proyecto, 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 la ocupación y el funcionamiento de la obra, como requisito para proceder a la liquidación.

- La Alcaldía Municipal de PALOCABILDO - TOLIMA se compromete asumir la responsabilidad por el mantenimiento, custodia, vigilancia, destinación y saneamiento físico y jurídico del inmueble objeto del proyecto, razón por la cual EL MUNICIPIO se compromete a no arrendar con fines lucrativos el inmueble construido con ocasión del convenio en mención y todas las demás inherentes o necesarias para el correcto funcionamiento del proyecto objeto del mismo.

- El Municipio de PALOCABILDO - TOLIMA asumirá los costos de mantenimiento y operación del bien inmueble Igualmente a partir de la fecha se hace responsable por los pagos de servicios públicos.

Así las cosas, y como quiera que no se aporta con la demanda ningún soporte probatorio que permita concluir que tal responsabilidad ha sido desconocida por el Municipio de Palocabildo, no queda alternativa diferente para la Sala que denegar también este cargo, y por ende las pretensiones tendientes al reconocimiento del incumplimiento contractual con el consecuente pago de la garantía de cumplimiento y cláusula penal.

---

[61] Ver folios 315-354 expediente principal.

Por otro lado, y como quiera que las partes no liquidaron de manera bilateral el Convenio Interadministrativo F-247 de 2015, es procedente hacerlo en sede judicial con fundamento en acervo probatorio ampliamente relacionado en el *sub lite*, de la siguiente manera:

Valor aporte convenio F-247 de 2015 Ministerio del Interior– Fonsecon	$735.000.000
Valor aporte convenio Municipio	$0
VALOR CONVENIO INICIAL	$735.000.000
Valor aporte adición convenio Ministerio del Interior – Fonsecon	$200.124.456
Valor aporte adición convenio Municipio	$0
VALOR ADICIÓN CONVENIO	$200.124.456
VALOR TOTAL CONVENIO	$935.124.456
VALOR TOTAL EJECUTADO MUNICIPIO	$935.124.456
VALOR SIN EJECUTAR DEL CONVENIO	$0
VALOR DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS	$2.985.464.05
VALOR REINTEGRADO POR EL MUNICIPIO AL TESORO NACIONAL	$2.985.464.05

VI.7. Síntesis

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, esta Corporación denegará las pretensiones dirigidas a la declaratoria de incumplimiento del convenio y lo declarará judicialmente liquidado sin saldo a favor, quedando a paz y salvo las entidades involucradas.

VI.8. Condena en costas

En primer lugar, vale precisar que las costas procesales constituyen una carga económica que comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es al juez a quien corresponde fijarlos de acuerdo a las tablas que para el efecto expide el Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. señala:

> *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."*

En el presente asunto, advierte la Sala que pese a que se ha accedido de manera parcial a las pretensiones de la demanda disponiendo la liquidación judicial del convenio interadministrativo F-247 de 2015, será procedente la condena en costas a cargo de la

entidad demandante Ministerio del Interior, como quiera que se advierte temeridad en su actuación, pues pese a tener claro que el Municipio de Palocabildo ejecutó en debida forma los recursos y obligaciones surgidas del citado vínculo negocial, pues así lo demostraban los soportes documentales que tenía en su poder, decidió promover esta demanda con intenciones de logar además la declaratoria de incumplimiento y el consecuente reconocimiento y pago de multa y cláusula penal a su favor, generando con ello un desgaste innecesario de la administración de justicia.

En virtud de ello, la Sala condenará en costas al extremo demandante, para lo cual fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por Secretaría se realice la respectiva liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del C.G.P.

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

FALLA:

***Primero*:** **DECLARAR** judicialmente liquidado el Convenio Interadministrativo Nro. F-247 de 2015 suscrito entre el Ministerio del Interior – FOSECON y el Municipio de Palocabildo - Tolima, quedando a paz y salvo por todo concepto, de conformidad con lo expuesto en parte considerativa de esta providencia.

Segundo: **DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero: **CONDENASE** en costas a la parte actora, conforme lo dispone el artículo 188 del C.P.A.C.A., siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, para lo cual se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho a favor del Municipio de Palocabildo, y se ordena que por la Secretaría de este Tribunal se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

Cuarto: **RECONOCER** personería al Dr. JOSE RICARDO PULGARÍN ÁLVAREZ identificado con C.C. 1.018.443.671 y T.P. 250.387 del C. Superior de la Judicatura, como apoderado judicial del Municipio de Palocabildo - Tolima, en la forma y términos del memorial poder visible a folio 595 del expediente.

Quinto: **ORDENASE** la devolución de los remanentes que por gastos del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere.

Sexto: Ejecutoriado el presente fallo, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada a través de medios electrónicos, en Sala de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez
Magistrado
Oral 4
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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: **df7b3fa13939a04797f20f46347b503be33bb204214c37c8c9eb0edd1a7ba26a**
Documento generado en 18/02/2022 03:01:19 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica