



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE PEREIRA

Pereira, dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno

Sentencia No: 151/2021
Expediente: 66001-33-33-004-2019-00352-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Municipio de Guática

I. ASUNTO

Procede el Despacho a emitir fallo de rigor dentro del presente asunto luego de evacuadas las audiencias inicial y de pruebas establecidas en los artículos 180 y 181 de la Ley 1437 de 2.011; en la audiencia de práctica de pruebas se prescindió de la celebración de la de alegaciones y juzgamiento, y en consecuencia, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión dentro del presente asunto.

II. SANEAMIENTO

Cumplidas todas las etapas previstas en la ley para el presente proceso, sin que se observe causal alguna de nulidad que invalide lo hasta ahora actuado, y cumplidos los presupuestos procesales del medio de control, este Juzgado procede a dictar sentencia en primera instancia de conformidad con la competencia atribuida por el artículo 155 numeral 5º de la Ley 1437 de 2.011¹.

III. HECHOS RELEVANTES

En la demanda se destacan los siguientes:²

El día 12 de noviembre de 2014, el demandante, FONSECON y el municipio demandado suscribieron el convenio interadministrativo F-221 de 2014, 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 “CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA -CIC EN EL MUNICIPIO DE GUÁTICA.”*

El valor del convenio interadministrativo F-221 de 2014, fue por la suma de SETECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$735.000.000). Valor que fue desembolsado por el demandante al demandado, el plazo del

¹ Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021

² Fls. 27-29 Expediente Físico Cuaderno1 Expediente Digitalizado

convenio terminó el 31 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta las prórrogas y suspensiones que constan en el expediente del contrato.

De conformidad con el informe final de supervisión el demandado incumplió y/o cumplió defectuosamente el convenio en cuestión, porque, el municipio incumplió con el objeto del convenio, toda vez que, el día 31 de diciembre de 2015, finalizó el plazo de ejecución y el municipio demandado, no ha hecho entrega de los documentos necesarios para iniciar la liquidación del presente convenio de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

Dentro del convenio se pactaron, entre otras, las siguientes obligaciones a cargo del municipio:

“CLÁUSULA CUARTA: PLAZO DE EJECUCIÓN Y PLAZO DE LIQUIDACIÓN. PRÁGRAFO TERCERO. En el evento en que EL MUNICIPIO no se presente a la liquidación del Convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012. PARÁGRAFO CUARTO. La falta de entrega oportuna, por parte del MUNICIPIO, de los documentos o la información necesaria para el desarrollo del proceso de liquidación del convenio, de conformidad con la legislación contractual vigente, aun cuando el proyecto objeto del mismo se haya desarrollado a satisfacción.”

El supervisor del convenio interadministrativo F-293 de 2015, Ing. José Reinel Contreras Yaruro, de la subdirección de Infraestructura del Ministerio del Interior, mediante documento MEM17-569984-SIN-4020 (certificación final de supervisión), señaló el incumplimiento de las obligaciones del municipio de Guática, contenidas en los numerales 19, 21, 23, 24, 38 y 34 de la cláusula segunda, del convenio interadministrativo F-221 de 2014.

El balance financiero del convenio interadministrativo F-221 de 2014, según memorando MEM17-56998- SIN -4020 (certificación final de supervisión), es el siguiente:

ASPECTOS FINANCIEROS

Los desembolsos realizados se hicieron de conformidad con la respectiva cláusula de “DESEMBOLSOS”, establecida en el convenio:

VALOR TOTAL APORTES FONSECON AL CONVENIO			\$735.000.000
CONCEPTO	SIFF No.	Fecha Pago	VALOR
Primer Desembolso			\$50.000.000
Segundo Desembolso			\$170.500.000
Tercer Desembolso			\$294.000.000
Cuarto Desembolso			\$147.000.000
Quinto Desembolso			\$73.500.000
TOTAL DESEMBOLSO DEL MINISTERIO A LA FECHA			\$735.000.000

En consecuencia, el Ministerio del Interior solicita se declare el incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso del convenio en cuestión por parte del demandado y definir los ajustes, revisiones y reconocimientos económicos a que haya lugar.

IV. PRETENSIONES

Solicita la parte actora a folio 26 del documento 01 Expediente Físico Cuaderno 1, del expediente digitalizado, lo siguiente:

1. Declarar que el demandado incumplió y/o cumplió defectuosamente, concretamente en cuanto a las contenidas en los numerales 19,21, 23, 26, 32, 34, 38 y 42 de la cláusula segunda F-221 de 2014 celebrado entre el demandante y el demandado.

2. Como consecuencia de la pretensión primera, condenar al municipio demandado a pagar la suma de SETENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$73.500.000.00), como consecuencia del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso de las obligaciones a su cargo, contenidas en el convenio interadministrativo F-221 de 2014.

Esta suma se tasa con base en la cláusula décima del convenio, equivalente al veinte por ciento 20% de su valor, amparada por garantía de cumplimiento núm. 590-47-99-4000001928, expedida por COMPAÑÍA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, constituida por el demandado a favor del demandante, la cual se encontraba vigente al momento del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso por parte del municipio demandado.

3. Como consecuencia de la pretensión primera, condenar al municipio demandado a pagar la suma de CIENTO CUARENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS (\$147.000.000) con fundamento en la cláusula penal pecuniaria estipulada en la cláusula décimo novena del convenio interadministrativo F-221 de 2014, equivalente al (10%) por ciento del valor del convenio.

4. Ordenar la liquidación en sede judicial del convenio interadministrativo F-221 de 2014, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo que se pruebe en el proceso, en los términos previstos de conformidad con lo señalado 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, como consecuencia de los desembolsos realizados por el demandante al demandado con ocasión del convenio interadministrativo en cuestión.

5. Ordenar que se indexen y actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenado el demandado, hasta el momento del pago inclusive.

6. Condenar en costas al demandado.

V. ARGUMENTOS DE LA DEMANDADA

En tiempo oportuno,³ la entidad demandada a través de escrito visible de folios 2 a 22 del documento 05 Expediente Físico Cuaderno 2, contestó la demanda oponiéndose a la totalidad de pretensiones elevadas en el libelo, indicando frente a los hechos que la entidad demandante, no solo tenía la obligación de hacer el desembolso de la suma señalada como aporte, sino que el Ministerio tenía a su cargo 12 obligaciones diferentes establecidas en la cláusula tercera del convenio.

Refiere que desconocían el informe donde se señala el incumplimiento de las obligaciones del municipio de Guática, contenidas en los numerales 19, 21, 23, 24, 38 y 34 de la cláusula segunda, del convenio interadministrativo F-221 de 2014, señala que no le asiste razón a la entidad demandante, pues el plazo para la entrega de documentos no era el 31 de diciembre de 2015, precisando que el ente territorial si solicitó información de la documentación a entregar y remitió por correo electrónico con revisión del Ministerio, los requeridos.

Considera que el Ministerio, ostentaba la obligación de solicitar la documentación, realizar la liquidación o iniciar la declaratoria de incumplimiento conforme al debido proceso contractual; empero, no realizó ninguna de estas actuaciones.

Advirtiendo que en el numeral 10 de la cláusula tercera, se establecía como obligación del Ministerio: *“Elaborar y suscribir el acta de liquidación del convenio.”*

De otro lado, en las excepciones propuestas indica el incumplimiento del convenio por parte de entidad demandante, explica que el ministerio desconoció sus obligaciones contractuales, pues una vez culminado el plazo de ejecución e iniciados los cuatro meses para la liquidación del mismo, durante ese período, no solicitó la documentación necesaria para ser remitida por parte de la entidad territorial; empero, el ente territorial indagó sobre las mismas y la remitió por correo electrónico dentro de los plazos señalados por la entidad.

Refiere que era el demandante el encargado de iniciar los procedimientos previstos en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 019 de 2012, y en caso de ausencia del municipio a suscribir la liquidación o en la omisión de entrega documental; sin embargo, esto no se llevó a cabo, lo que se explica en que el ministerio permitió la extensión de la garantía para efectos de la liquidación y las actuaciones frente a la misma.

Reitera que era obligación del ministerio elaborar y suscribir el acta de liquidación del convenio, para lo cual, debía acudir a la misma de forma unilateral en caso de no lograrse en conjunto con las partes, no obstante, esta acción tampoco se realizó.

Explica además, que el demandante, nunca remitió documento formal al municipio de Guática, informando un posible incumplimiento, ni lo señaló mediante una vía informal, por el contrario, siempre informó que eso podría pasar con posterioridad a junio de 2017. En razón a esto, tampoco se inició ningún procedimiento de declaratoria de incumplimiento, multa, caducidad o cualquier otra de las acciones procedentes y establecidas no solo en el convenio, sino en la ley.

³ Según constancia secretarial visible a folio 107 documento 05Expediente Físico Cuaderno 2

Concluye que estas situaciones afectaron el debido proceso de la entidad territorial, al presentarse una demanda por incumplimiento, sin ser advertido con antelación, ni surtirse las etapas frente al particular.

VI. ARGUMENTOS DE LA LLAMADA EN GARANTÍA

6.1. La Aseguradora Solidaria de Colombia E.C., mediante escrito que obra a folios 72 a 124 del documento 06 Expediente Físico Cuaderno 3, del expediente digitalizado, frente a las pretensiones de la demanda manifiesta que se opone a todas y cada una de ellas, en cuanto a los hechos señala que el municipio de Guática cumplió el Convenio Interadministrativo F-221 de 2014, respecto de las obligaciones que fueron adquiridas. Es tan cierto su cumplimiento que así lo ha certificado el Ministerio del Interior, tal y como se establece en la certificación de no ocurrencia de siniestros del convenio, como se plasmó en su momento, la cual fue requerida para la solicitud de ampliación del término de vigencia del amparo de cumplimiento del convenio referido, que el Ministerio del Interior le solicitó realizar al municipio de Guática.

“La Subdirección de Infraestructura

HACE CONSTAR

Que de conformidad con la certificación de no ocurrencia de siniestros expedida el 24 de octubre de 2016 por el supervisor del Convenio Harry Salamanca Lucas, convenio interadministrativo F-221 de 2014(...) no se presentaron circunstancias que hayan hecho meritoria la afectación de los mecanismos de cobertura del riesgo que ampararon el convenio.”

Precisando que la constancia trascrita, fue suscrita por el supervisor del convenio, que fue designado por el ministerio en el mencionado cargo, conforme las obligaciones que se le impone a esa entidad en el numeral cuarto de la cláusula tercera del convenio F-221 DE 2014.

Adicionalmente, manifiesta que el ministerio requirió al municipio de Guática con el fin de que solicitara la ampliación del término de vigencia del amparo de cumplimiento del Convenio F-221 de 2014.

Así pues, considera que con lo anterior se hace evidente la inexistencia del presunto incumplimiento contractual, y mucho menos los perjuicios y cuantía de los sufridos por el supuesto hecho.

Igualmente, explica que la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. no hacía parte del convenio F-221 de 2014, pero sí amparaba el cumplimiento de las obligaciones que el mismo contenía, razón por la que, conforme a las dos prórrogas que tuvo el mencionado, puede observarse que la terminación del mismo finalmente, se pactó para el 31 de diciembre de 2015. Por el contrario, en virtud del art. 25 de la Ley 80 de 1993, para la etapa posterior a la terminación del contrato, la liquidación, se realizaron diferentes solicitudes de ampliación de la vigencia del amparo de cumplimiento, de manera que, conforme a esas variantes se expidieron cuatro anexos a la póliza de seguro de cumplimiento de entidades

estatales núm. 590-47-994000001928, lo cual tenía como finalidad proseguir con el trámite de liquidación del convenio.

Explica que, de manera previa a la suscripción del convenio, el municipio demandado aportó certificación de la cuenta bancaria en la que habría de depositarse los recursos propios del acuerdo y de esta manera, se plasmó en su cláusula décima sexta el número de cuenta bancaria que sería la establecida para el depósito de los recursos del mismo, número y tipo de producto que corresponde con la certificación bancaria allegada al ministerio por el municipio, con lo cual se establece, que, al momento de la suscripción del convenio, el Ministerio del Interior conocía la naturaleza de la cuenta bancaria en la que el municipio destinaría la concentración de los recursos que desarrollarían en el proyecto del centro de Integración Ciudadana -CIC, donde se evidenciaba de manera expresa que se trataba de una cuenta corriente.

Por lo tanto, la parte actora desde que suscribió el convenio, conocía que la cuenta donde se depositaría los dineros del proyecto era del tipo de las corrientes, que, por esencia, no es remunerada. Es decir, que el ministerio siempre supo que los recursos no se estaban depositando en una cuenta que generara rendimientos.

6.2. El municipio de Guática, mediante escrito que obra a folios 113 a 122 del documento 08 Expediente Físico Cuaderno 5, del expediente digitalizado, da respuesta al llamamiento en garantía formulado por la Aseguradora Solidaria de Colombia, sin que hiciera un pronunciamiento adicional frente a la demanda.

VII. PROBLEMAS JURÍDICOS

Corresponde a este estrado judicial determinar si el municipio de Guática incumplió el Convenio Interadministrativo F-221-2014 suscrito con el Ministerio del Interior, cuyo objeto era *“aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la seguridad ciudadana, a través de la ejecución del proyecto denominado “Centro de Integración ciudadana –CIC en el municipio de Guática (Risaralda).”*

Para tal efecto se abordará el estudio de los siguientes problemas jurídicos subsidiarios:

- ¿El municipio de Guática, incumplió las obligaciones número 19, 21, 23, 26, 32, 34, 38 y 42 contenidas en la cláusula segunda del convenio interadministrativo F-221 de 2014?
- ¿Correspondía al Ministerio del Interior – FONSECON declarar el incumplimiento y realizar el acta de liquidación unilateral? ¿En caso positivo el actuar del municipio de Guática estaba amparado por el principio de Buena fe contractual y debido proceso, toda vez, que el Ministerio del Interior solicitó la extensión del plazo para la liquidación e incluso la garantía pactada con la aseguradora para dicho fin?
- En caso de establecerse que hubo incumplimiento del convenio interadministrativo F-221 de 2014, por parte del municipio de Guática, habrá

de determinarse si hay lugar a reintegros a la entidad demandante en los términos establecidos en la cláusula décima del mencionado convenio.

- Deberá establecerse bajo qué parámetros se debe liquidar el Convenio Interadministrativo No. F-221 de 2014 celebrado entre el municipio de Guática y el Ministerio del Interior.

VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Conforme a constancia secretarial que obra en el documento 34 del expediente digitalizado, al llamado realizado en audiencia celebrada el día 23 de marzo de 2021, acudieron las partes y la llamada en garantía así:

8.1. La apoderada de la parte actora, a través de escrito visible en el documento 28 del expediente digitalizado, realiza un recuento sobre los antecedentes y pretensiones de la demanda, igualmente reitera que esta acreditado con las pruebas documentales concretamente la “certificación final de Supervisión”, emitida por el supervisor del Convenio que el municipio de Guática Risaralda, no cumplió con las obligaciones de la cláusula segunda del convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014, puesto que al momento de interponer la demanda, no entregó los reportes (documentos) de “aspectos financieros”, “aspectos administrativos” y “aspectos jurídicos relacionados en la demanda y que constan en el informe final de supervisión.

Indica que se libraron oficios solicitando la documentación pertinente para la liquidación administrativa del convenio en mención:

OF117-8870-SIN-4020 de 15 de marzo de 2017

OF117-12988-SIN.4020 de 11 de abril de 2017

Correo electrónico del 8 de mayo de 2017

Correo electrónico del 13 de junio de 2017

Requerimientos a los que el municipio demandado hizo caso omiso, y por lo cual el Ministerio del Interior, tuvo que interponer la respectiva demanda para que se ordene la liquidación en sede judicial del convenio y se reconozca las pretensiones allí establecidas.

Precisa 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 Guática, 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 ente los requerimientos realizados por parte del ministerio y por el incumplimiento del ente territorial de las obligaciones que debía satisfacer.

Manifiesta que, de no haberse iniciado la acción judicial, se presentarían investigaciones con posibles hallazgos, que desencadenarían consecuencia de tipo fiscal, disciplinarias y penales al ordenador del 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.

Igualmente, advierte que entre los documentos soporte de la demanda se allegó el balance financiero del convenio F-221 de 2014 (MEN 17-56998-SIN4020) suscrito por el supervisor del Ministerio del Interior, mediante el cual se puede evidenciar el resultado de revisión de documentos para que sea tenido en cuenta en el momento de la liquidación judicial, respecto a la cual, refiere que ante los múltiples requerimientos por parte del Ministerio del Interior al municipio de Guática, y en atención a lo establecido en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, art.11 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la administración tiene la posibilidad de liquidar los contratos estatales por vía judicial, en atención a que los términos de liquidación unilateral y bilateral se encuentran superados motivo por el cual, la pretensión de liquidar en sede judicial es procedente, habida cuenta la evidente o palpable irresponsabilidad contractual del municipio demandado, no se pudo cumplir con la liquidación del convenio, debido a que no se atendieron los requerimientos del Ministerio que demostraban la necesidad de los documentos para proceder a la liquidación.

Finalmente, solicita se declare la prosperidad de todas las pretensiones solicitadas por el Ministerio del Interior con base en las consideraciones expuestas.

8.2. La apoderada del municipio de Guática, a través de escrito visible en el documento 32 del expediente digitalizado, presenta alegatos de conclusión, quien manifiesta que de la prueba testimonial recepcionada al señor Víctor Manuel Guevara Hoyos, quien fungía como Secretario de Planeación, para los años 2016-2017, refirió que para el 31 de abril de 2016, la entidad demandante no solicitó documentación alguna a fin de iniciar la liquidación del convenio interadministrativo F-221, adicionalmente, señaló que posterior al 31 de abril de 2016 el ministerio no informó, ni declaró el posible incumplimiento, como tampoco procedió a realizar la respectiva liquidación del convenio. Así mismo, que la documentación para la liquidación fue requerida por el Ministerio posterior al 31 de abril de 2016 y siempre fue remitida al supervisor del convenio, sin embargo, que, dado los cambios de supervisores del convenio, no hubo más pronunciamientos respecto de la liquidación del convenio.

Explica que de acuerdo a la referida prueba testimonial y las documentales, queda demostrado que, el Ministerio del Interior desconoció sus obligaciones contractuales, toda vez que, una vez culminó el plazo de ejecución del convenio interadministrativo F-221 y causados los cuatro (4) meses para la liquidación del mismo o durante el periodo, no solicitó la documentación necesaria para ser remitida por parte de la entidad territorial, no informó, ni declaró el posible incumplimiento, ni procedió a realizar el respectivo procedimiento para la liquidación unilateral del convenio, multa o caducidad.

Considera entonces, que el municipio cumplió con las obligaciones contraídas, máxime cuando en el numeral 34 de la cláusula segunda se estableció que el municipio debía presentar al Ministerio del Interior – FONSECON oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación.

En consecuencia, solicita despachar favorablemente las excepciones presentadas con la contestación de la demanda y negar las pretensiones de la demanda, imponiendo la correspondiente condena en costas.

8.3. El apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, a través de escrito visible en el documento 31 del expediente digitalizado, presenta alegatos de conclusión, hace un recuento de los antecedentes, y los argumentos de hecho y de derecho que expuso en la contestación de la demanda.

Explica que conforme la prueba documental, lo que se evidencia es un claro incumplimiento de las obligaciones emanadas del convenio interadministrativo por parte del Ministerio del Interior, lo anterior por cuanto dentro de sus obligaciones no se encontraba solo la de desembolsar los rubros necesarios para la ejecución del contrato, sino que también se encontraba especialmente las obligaciones de: 2. Requerir al municipio para que subsane las observaciones del proyecto y 10. Elaborar y suscribir el acta de liquidación del convenio.

De igual manera, la cláusula cuarta del convenio establece el plazo de ejecución y plazo de liquidación, la cláusula séptima la solución alternativa de conflictos, y la cláusula décimo octava la declaratoria de incumplimiento o imposición de sanciones.

Considera que de la lectura del clausulado mencionado, se desprende sin lugar a equívocos que quien incumplió sus obligaciones fue el Ministerio del Interior, y con el ánimo de trasladar dicho incumplimiento al municipio, de manera infundada presentó la acción de controversias contractuales. Considera, que correspondía al Ministerio del Interior:

- Requerir al municipio para que subsanara las observaciones realizadas al proyecto, así mismo elaborar y suscribir el acta de liquidación del convenio.
- El término de liquidación del convenio era de cuatro meses contados desde el vencimiento del plazo de ejecución, esto es, hasta el 30 de abril de 2015.
- Solo hasta el año 2017 el Ministerio, solicita los documentos para la liquidación del convenio, y en el parágrafo tercero de la cláusula cuarta establece que en caso de que el municipio no aportara los documentos para la liquidación del convenio, se acudiría al procedimiento establecido en la Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como el Decreto 018 de 2012, procedimiento que no fue agotado por el ente nacional.
- Respecto a la liquidación de los contratos la Ley 80 de 1993 prevé que la liquidación de común acuerdo se debe realizar a más tardar antes del vencimiento de los 4 meses siguientes a la finalización del contrato. Y, en caso de que el contratista no se presente o no se llegue a un acuerdo sobre el contenido de la liquidación, la entidad contratante puede hacer uso de la liquidación unilateral del contrato que según la Ley 1150 de 2007 debe efectuarse dentro de los dos (2) meses siguientes, cuestión que para el caso de marras tampoco ocurrió.
- Explica que, para la declaratoria de incumplimiento contractual, la Ley 1150 de 2007 indica que tal actuación debe estar sujeta al debido proceso y para ello indicó que previó a la declaratoria de incumplimiento se debe celebrar una audiencia en la que se garantice ese derecho del contratista. No

obstante, en el presente proceso ni se celebró tal diligencia, ni se emitió un acto administrativo de incumplimiento contractual.

- Respecto a la declaratoria de incumplimiento en la cláusula decimoséptima se estableció que para dirimir las diferencias y discrepancias que surjan con ocasión de la celebración, ejecución, terminación o liquidación del convenio, se acudiría a los procedimientos y mecanismos alternativos de solución de conflictos. Sin embargo, ello no ocurrió.
- Explica que en la cláusula decimioctava se indicó que previo a la declaratoria de incumplimiento se acudiría al procedimiento previsto en el manual de contratación del Ministerio del Interior y los Fondos a su cargo, y tampoco se cumplió.

En cuanto, al cumplimiento de las obligaciones por parte del municipio de Guática explica que se evidencia en el expediente que dicha entidad en cumplimiento de sus deberes contractuales, le envió por correo electrónico múltiples documentos al Ministerio del Interior, tales como 4 actas parciales y una final del consorcio CIC 2015, consignación de recursos no ejecutados, balance contable, acta de liquidación de contratos núm. 13-2015, acta de liquidación del contrato de interventoría núm. 5-2015, certificado de cancelación de cuenta bancaria, respuesta a requerimientos, comprobantes de egreso, informe financiero de ejecución de recursos.

Finalmente, solicita sean negadas la totalidad de las pretensiones de la demanda por cuanto no se acreditó un incumplimiento contractual por parte del municipio de Guática, por tanto, deberá absolverse a la afianzada y llamante en garantía de cualquier clase de responsabilidad contractual que se le atribuye erradamente, y en consecuencia, se absuelva a esa aseguradora, por no haberse probado dentro del proceso incumplimiento y/o perjuicio alguno.

El agente del Ministerio Público delegado para este Despacho no emitió concepto.

IX. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

9.1. Excepciones. -

Se plantearon, a título de excepciones de mérito, el municipio de Guática las que denominó *“afectación al principio de buena fe contractual u objetiva”, “Incumplimiento del convenio por parte de la entidad demandante” y “debido proceso”*.

La aseguradora Solidaria de Colombia E.C., propuso las que denominó *“Inexistencia de hechos y elementos probatorios para declarar el supuesto incumplimiento del municipio de Guática en la ejecución del convenio interadministrativo núm. F-221 de 2014”, “Inexistencia en la tasación anticipada de perjuicios por cuanto no se pacto de manera expresa una cláusula penal pecuniaria”, “Ausencia de responsabilidad en cabezas del municipio de Guática”, “Inobservancia del principio de respeto al acto propio” y “enriquecimiento sin justa causa”*

En lo que respecta a las excepciones propuestas, constituyen alegaciones que no revisten el carácter de excepción, toda vez que no se basan en hechos nuevos y distintos a los planteados por la parte demandante, que tengan la aptitud de

extinguir, aplazar o modificar el derecho reclamado, correspondiendo solamente a argumentos de oposición a lo pretendido.

Por esa razón se estudiará como argumento de oposición y no como excepción propiamente dicha.

9.2. Planteamiento de la cuestión litigiosa. -

En el asunto de la referencia pretende el Ministerio del Interior, se declare que el municipio de Guática, incumplió el Convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014, en la medida que: i) el día 31 de diciembre de 2015, finalizó el plazo de ejecución y el municipio demandado, no hizo entrega de los documentos necesarios para iniciar la liquidación del convenio; asimismo no suscribió el acta de liquidación; ii) no se depositaron los recursos destinados a la ejecución del convenio en una cuenta bancaria que generara rendimientos financieros a nombre del objeto del convenio; iii) no se incorporaron los recursos al presupuesto del municipio; iv) el municipio no presentó los informes de supervisión correspondiente a los meses de agosto y septiembre de 2015; v) el municipio no presentó el informe final del supervisor.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se condene al municipio de Guática a pagar la suma de SETENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$73.500.000), como consecuencia del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso de las obligaciones, suma que equivale al 20% del valor del convenio, por concepto de la garantía de cumplimiento, igualmente, se condene a pagar la suma de CIENTO CUARENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS (\$147.000.000), con fundamento en la cláusula penal pecuniaria equivalente al 10% del valor del convenio.

Contrario sensu, advierte el municipio de Guática, que no hubo incumplimiento alguno, pues la entidad demandada no solicitó los documentos al terminar el plazo de ejecución como le correspondía, ni realizó el procedimiento legal señalado en el convenio.

Indica que el ente territorial, desconoce el informe en que se relacionan los incumplimientos al convenio, explica además que se solicitó al Ministerio del Interior, información acerca de la documentación a entregar y remitió los documentos que fueron requeridos.

Precisa además, que con oficio del 24 de octubre de 2016, suscrito por la subdirectora de infraestructura del Ministerio, se solicitó la extensión de la garantía, a efecto, de realizar la liquidación, plazo que se extendía hasta el 30 de junio de 2017, lo que aunado con los correos electrónicos del 13 de junio de la misma anualidad, ponen de presente que la hoy demandante, autorizó de mutuo acuerdo la entrega final de la información en esa época y por tanto, no declaró ningún incumplimiento en razón a su inexistencia.

Explica que el Ministerio del Interior, era el encargado de iniciar los procedimientos previstos en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 019 de 2012, en caso de ausencia del municipio para suscribir la liquidación o en la omisión de entrega documental, sin embargo, esto no se llevó a cabo porque el ministerio permitió la extensión de la garantía.

Así las cosas, procederá el Despacho a desarrollar los problemas jurídicos propuestos, una vez sean relacionados los medios probatorios obrantes en el proceso.

9.3. Hechos probados. -

Milita en el expediente los medios de convicción que en orden cronológico a continuación se señalan, resaltando las partes que a criterio del Despacho resultan neurálgicas para resolver la controversia:

- Convenio interadministrativo núm. F-221 de 2014, suscrito entre el Ministerio del Interior – Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON y el municipio de Guática, cuyo objeto es el siguiente:

“CLÁUSULA PRIMERA. - OBJETO: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la seguridad ciudadana, a través de la ejecución del proyecto denominado “CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA CIC, en el municipio de Guática Risaralda.”

- Primera prórroga al convenio interadministrativo núm. F-221 de 2014, suscrito entre la Nación – Ministerio del Interior – Fondo Nacional de Seguridad y convivencia ciudadana – FONSECON y el municipio de Guática – Risaralda, de la cual se lee lo siguiente:

“(…) EL MINISTERIO, por una parte y, por otra parte, LUIS HORACIO JARAMILLO JARAMILLO, identificado con cédula de ciudadanía núm. 4.430.258 actuando en representación legal del MUNICIPIO DE GUÁTICA (RISARALDA) NIT. 891.480.025.-5, posesionado el 30 de diciembre de 2011, con efectos a partir del 01 de enero de 2012, y facultado para suscribir el presente documento según acuerdo No. 006 del 28 de mayo de 2015, vigente a la fecha, quien, conforme con el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, declara que es capaz para celebrar esta prórroga y que no se encuentra incurso en las causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993, adicionado por el artículo 18 de la Ley 1150 de 2007, por la Ley 1474 de 2011 y demás normas constitucionales y legales vigentes, en adelante EL MUNICIPIO, hemos acordado celebrar la primera prórroga del Convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014, previas las siguientes consideraciones: 1.- Que el 12 de noviembre de 2014, EL MINISTERIO y EL MUNICIPIO suscribieron el Convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014, pactado por el valor de SETECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$735.000.000,00) M/CTE; con los siguientes aportes: a) EL MINISTERIO aportó, con recursos de vigencia 2014, hasta la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000, 00) M/CTE y con recursos de vigencia 2015 hasta la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$685.000.000, 00) M/CTE b) EL MUNICIPIO, aportó un lote de su propiedad para la construcción de la obra del convenio, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la seguridad ciudadana, a través de la ejecución del proyecto denominado “CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA CIC, en el municipio de

Guática Risaralda.” 2.- Que el plazo inicial de ejecución del Convenio se pactó hasta el 30 de julio de 2015, a partir de la fecha de aprobación de la garantía única y cumplimiento de los requisitos de ejecución, previo perfeccionamiento del Convenio. 3.- Que mediante Memorando MEM15-000024637-SIN-4020 del 24 de julio de 2015, radicado en la Subdirección de Gestión Contractual el 29 de julio de 2015 suscrito por el Supervisor del citado Convenio y la subdirectora de Infraestructura del MINISTERIO, se solicitó adelantar el trámite de la primera prórroga al Convenio, de conformidad con la justificación allí descrita. 4.- Que mediante documento de fecha 24 de julio de (...) 5.- (...) del principio contractual de cumplir de manera adecuada y oportuna con los fines estatales, de acuerdo a la solicitud presentada por EL MUNICIPIO y los argumentos expuestos por el MINISTERIO y teniendo en cuenta que el Convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014 está vigente, se considera viable el trámite y suscripción de la presente prórroga del convenio Interadministrativo. 7.- En consecuencia, a lo anterior, se suscribe la primera prórroga del Convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014, que se regirá por las siguientes cláusulas: CLÁUSULA PRIMERA- PRÓRROGA. Prorrogar el plazo de ejecución del convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014 hasta el 30 de noviembre de 2015. (...) “

- Segunda prórroga al convenio interadministrativo núm. F-221 de 2014, 30 de noviembre de 2015, suscrito entre la Nación – Ministerio del Interior – Fondo Nacional de Seguridad y convivencia ciudadana – FONSECON y el municipio de Guática – Risaralda, de la cual se lee lo siguiente:

“(...) EL MINISTERIO, por una parte y, por otra parte, LUIS HORACIO JARAMILLO JARAMILLO, identificado con cédula de ciudadanía núm. 4.430.258 actuando en representación legal del MUNICIPIO DE GUÁTICA (RISARALDA) NIT. 891.480.025.-5, posesionado el 30 de diciembre de 2011, con efectos a partir del 01 de enero de 2012, y facultado para suscribir el presente documento conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Municipal No. 012 del 27 de agosto de 2015, quien, conforme al artículo 11 de la Ley 80 de 1993, declara que es capaz para celebrar esta prórroga y que no se encuentra incurso en las causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993, adicionado por el artículo 18 de la Ley 1150 de 2007, por la Ley 1474 de 2011 y demás normas constitucionales y legales vigentes, en adelante EL MUNICIPIO, hemos acordado celebrar la segunda prórroga del Convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014, previas las siguientes consideraciones: 1.- Que el 12 de noviembre de 2014, EL MINISTERIO y EL MUNICIPIO suscribieron el Convenio Interadministrativo núm. F-221 de 2014, pactado con los siguientes aportes: a) APORTES DEL MINISTERIO. Para todos los efectos fiscales y legales EL MINISTERIO, aportará hasta la suma de SETECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$735.000.000.00) M/L, suma que incluye la totalidad de costos de estudios y diseños, obra e interventorías, así como los demás que se requieran para la adecuada ejecución del proyecto, discriminados así: i) Recursos vigencia 2014: La suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000.00) moneda legal ii) Recursos vigencia 2015: La

suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$685.000.000.00) MONEDA LEGAL B) APORTES DEL MUNICIPIO. EL MUNICIPIO para la ejecución del proyecto denominado “CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA- CIC”, aportará un lote de su propiedad, en el cual se construirá la obra objeto del precitado proyecto. 2.- Que el plazo inicial de ejecución del Convenio Interadministrativo de Cofinanciación núm. F-221 de 201, se pactó hasta el 30 de julio de 2015, 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 Convenio (...) 4. Qu el 20 de octubre de 2015, se suscribió la primera modificación del convenio interadministrativo de Cofinanciación núm. F-221 de 2014, documento mediante el cual se modificaron las cláusulas segunda, tercera, sexta, décima tercera, décima cuarta y décima quinta, se incluyeron las cláusulas de multa penal pecuniaria e indemnidad y se excluyó la cláusula décima segunda (...) 7.- En consideración a lo anterior, se suscribe la segunda prórroga del Convenio Interadministrativo de Cofinanciación núm. F-221 de 2014, que se registrá por las siguientes cláusulas: CLÁUSULA PRIMERA – PRÓRROGA, prorrogar el plazo de ejecución del Convenio Interadministrativo de Cofinanciación núm. F-221 de 2014, hasta el 31 de diciembre de 2015. (...)

- Oficio suscrito por la subdirectora de infraestructura del Ministerio del Interior de fecha 24 de octubre de 2016, cuyo asunto fue la solicitud de ampliación de la vigencia del amparo de cumplimiento de la póliza núm. 590-47-994000001928 del convenio F-221 de 2014, dirigido al alcalde del municipio de Guática del cual se lee lo siguiente:

“De manera atenta y con carácter de urgente se solicita ampliar el término de vigencia del amparo de cumplimiento del convenio del asunto el cual está por terminar el 31 de octubre de 2016 y con póliza de seguro No. 590-47-994000001928, expedida el 12 de noviembre de 2014, expedida el 12 de noviembre de 2014 por la compañía Seguros Solidaria, para amparar el convenio interadministrativo No. F-221 de 2014, de la siguiente manera:

AMPARO	VIGENCIA ACTUAL	VIGENCIA SOLICITADA
Cumplimiento	31/10/2016	30/07/2017

“Lo anterior con el fin de proseguir con el trámite de liquidación del y convenio y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80, que establece: (...) para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato”, para lo anterior se anexa certificación de no ocurrencia de siniestro del convenio.

- Certificación de la subdirección de infraestructura, suscrita por el supervisor del Convenio, del cual se extrae lo siguiente:

“Que de conformidad con la certificación de no ocurrencia de siniestros expedida el 24 de octubre de 2016 por el Supervisor del Convenio HARRY SALAMANCA LUCAS, el convenio interadministrativo núm. F-221 de 2014, suscrito entre la Nación Ministerio del Interior y el

municipio de Guática Risaralda (...) no se presentaron circunstancias que hayan hecho meritoria la afectación de los mecanismos de cobertura del riesgo que ampararon el convenio. La presente constancia se expide con destino a ASEGURADORA SOLIDARIA, para la ampliación de las vigencias de la póliza núm. 590-47-994000001928, del 12 de noviembre de 2014, para que los mismos sean ampliados hasta el 30 de junio de 2017, conforme a lo establecido por el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, con miras a la liquidación del Convenio F-221 de 2014.”

- Acta parcial de obra núm. 05 y final, comprobante de egresos del 11/08/2017 por los siguientes valores \$123.888.826.00, \$179.569.017.00, \$151.648.144.00, \$115.540.113.00, \$61.690.353.00, \$ 20.000.000.00, \$36.051.240.33.

- Acta de liquidación Contrato de obra núm. 013-2015 Consorcio CIC 2015, informe financiero de ejecución de recursos convenio interadministrativo CIC F-221 de 2014.

- Certificación suscrita por el alcalde del municipio de Guática del 10 de enero de 2017, de la cual se lee lo siguiente:

“Que el centro de integración ciudadana construido mediante el convenio F-221 de 2014 celebrado entre el Ministerio del Interior – Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON y el municipio de Guática ubicado en el Corregimiento San Clemente barrio Galán, se encuentra en óptimo funcionamiento y se le ha realizado el mantenimiento adecuado (preventivo) además esta disposición de la comunidad cumpliendo los fines para los cuales fue construido.”

- Correo electrónico del 05 de junio de 2017, remitido por el municipio de Guática, al ingeniero civil Víctor Manuel Guevara, donde se le informa sobre la documentación requerida para la liquidación del convenio, dicho profesional, a su vez da respuesta con la remisión de documentos adjuntos.

- Comunicación del 15 de marzo de 2017, suscrita por la subdirectora de Infraestructura del Ministerio del Interior, en la cual se requiere al municipio de Guática, para que cumpla las obligaciones establecidas en el convenio F221-14, acerca del mantenimiento, custodia, vigilancia saneamiento físico y jurídico del inmueble objeto del convenio mencionado, en consecuencia, envíe evidencia de registro fotográfico para corroborar el estado actual del inmueble.

- Comunicación del 11 de abril de 2017, suscrita por la supervisora del convenio F-221 de 2014, asunto: Solicitud de reintegro recursos no ejecutados y/o rendimientos generados Convenio núm. F-221 de 2014, Guática – Risaralda, del cual se extrae lo siguiente:

“... pese a los reiterados requerimientos realizados por el Ministerio del Interior desde el año 2016, no remitió la totalidad de documentos necesarios para realizar la liquidación bilateral del convenio de la referencia, nos vemos en la obligación legal de iniciar proceso de liquidación por vía judicial.

“No obstante lo anterior, nos permitimos comunicarle que es deber de las partes intervinientes en un contrato estatal a la finalización del plazo de ejecución, reintegrar los recursos no ejecutados y los rendimientos generados con los aportes realizados por el Ministerio del Interior, a través del Convenio F-221 de 2014...”

- Certificación emitida por Bancolombia del 03 de mayo de 2017, del cual se lee lo siguiente:

“BANCOLOMBIA S.A. se permite informar que MUNICIPIO DE GUÁTICA identificado (a) con Nit. 891480025, a la fecha de expedición de esta certificación la cuenta corriente relacionada a continuación se encuentra cancelada y no generó rendimientos financieros:

<i>Tipo Producto</i>	<i>No. Producto</i>	<i>Fecha Apertura</i>	<i>Fecha Cancelación</i>
<i>Cuenta Corriente</i>	<i>70815148236</i>	<i>2013/10/29</i>	<i>2017/02/09</i>

- Informe mensual de ejecución, recursos entregados en administración y fiducias, del convenio núm. F-221-2014 mes de ejecución septiembre 2016, balance final del Ministerio del Interior.

- Presentación de Informe Final del Supervisor en Contratos/Convenios del 25 de octubre de 2017, suscrito por el Supervisor del Convenio F221 de 2014, en el que se menciona un posible incumplimiento por parte del municipio de Guática, con fundamento en la cláusula cuarta, relacionada con el plazo de ejecución y plazo de liquidación, toda vez, que no ha hecho entrega de los siguientes documentos:

- 1. Acto de incorporación de los recursos del convenio en el presupuesto del municipio.*
- 2. Actas de liquidación de todos los contratos celebrados para el desarrollo del proyecto.*
- 3. Certificado del tesorero municipal o quien haga sus veces, de los rendimientos financieros y saldos no ejecutados.*
- 4. Certificación de la entidad bancaria donde se abrió la cuenta para manejar los recursos del proyecto, en el cual se demuestre los saldos y rendimientos financieros generados de los recursos aportados por el Ministerio del Interior desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación.*
- 5. Certificado de cancelación de la cuenta bancaria donde se manejaron los recursos del proyecto, expedido por la entidad bancaria.*
- 6. Copia de la consignación de la devolución de rendimientos financieros generados, por los recursos girados por el Ministerio en la cuenta del convenio.*
- 7. Certificado suscrito por el representante legal de la entidad territorial en donde conste la ejecución de los recursos entregados por el Ministerio-FONSECON en virtud del convenio.*
- 8. Registro fotográfico del proyecto.*
- 9. Certificado de avance de ejecución del contrato de obra en un 70%, suscrito por el supervisor del convenio y por el interventor, conforme al cronograma de actividades presentado por el municipio.*

(...)”

- Memorando mem17-56998-SIN-4020 del 26 de octubre de 2017, “asunto: Solicitud de liquidación y declaratoria de incumplimiento judicial del convenio

interadministrativo núm. F221 de 2014, celebrado entre el Ministerio del Interior – FONSECON y el municipio de Guática – Risaralda”

- Por último, se recibió el testimonio del señor Víctor Manuel Guevara Hoyos, Ingeniero Civil, quien estuvo vinculado como secretario de planeación del municipio de Guática, en el período comprendido entre el 01 de enero de 2016 al 28 de febrero de 2017.

Indica que cuando ingresó a la administración municipal en el año 2016, ya habían culminado las obras del *Centro de Integración Ciudadana*, había sido recibido por el secretario de planeación anterior, y la liquidación del convenio se realizaría en el siguiente período, precisó que se iniciaron los trámites de liquidación con el supervisor que en ese momento tenía el convenio con el Ministerio de Interior, recolectado la documentación y la información que ya había sido remitida a través de correo electrónico relativos a la ejecución de la obra, los informes de seguimiento presentando a través del supervisor lo necesario para la liquidación del convenio.

Refirió que tiempo después el Ministerio del Interior comenzó a realizar requerimientos acerca de la ausencia de documentación para la liquidación, presentándose cambio en varias oportunidades del supervisor del contrato quienes solicitaban información diferente.

Manifestó que la obra objeto del convenio se ejecutó a cabalidad y también fue recibida por parte del ministerio, sobre si los recursos para la ejecución de la obra fueron incorporados al presupuesto del municipio, refirió que sí, y estos fueron ejecutados por el municipio, sin embargo, desconoce el acto administrativo mediante el cual fueron incorporados. Acerca de la cuenta en la cual fueron depositados los recursos del convenio, expresó que tenía presente que se abrió la cuenta bancaria, la cual no generaba rendimientos financieros.

Explica que era una obligación del Ministerio del Interior solicitar los documentos para la liquidación del convenio. Sobre pregunta formulada por el Despacho, relacionado con la ausencia de los informes de supervisión de los meses de agosto y septiembre de 2015, como fue consignado en el informe final, indicó que fue una situación extraña porque los informes posteriores si estaban, sin embargo, se realizó la búsqueda con el secretario de planeación anterior y se remitieron nuevamente los informes de los mencionados meses.

Advierte además que, el municipio realizó el informe de ejecución de obra, desconociendo si posteriormente, se hizo un informe final de supervisión de obra. El testigo manifestó que durante el tiempo que ejerció su cargo entre los años 2016-2017, no hubo declaratoria de incumplimiento del convenio por parte del Ministerio del Interior, ni la liquidación de este, expresó además que el ministerio solicitó la actualización de la póliza, a efecto, de continuar con el proceso de liquidación del convenio, certificando que no se había presentado ningún siniestro.

9.4. Análisis jurídico y probatorio. -

Sea lo primero indicar que un convenio interadministrativo es aquel acuerdo de voluntades suscrito entre dos entidades públicas con el fin de aunar esfuerzos en la consecución de los fines del Estado. Se trata de un negocio jurídico del cual

devienen una serie de obligaciones recíprocas que involucran prestaciones patrimoniales y que constituye un verdadero contrato sinalagmático con fuerza vinculante, del cual se predicán cada uno de los efectos propios de dicha figura jurídica.

Lo anterior quiere decir que la carga obligacional creada con la suscripción del convenio sólo se puede invalidar o modificar su contenido por el acuerdo de voluntades de las partes o por imperio de la ley (art. 1602 Código Civil, “*El contrato válidamente celebrado es ley para las partes*”).

Así las cosas, los convenios interadministrativos al ser verdaderos contratos cuando su contenido lo constituye una obligación patrimonial, son contratos nominados, atípicos, se sujetan en principio del Estatuto General de Contratación⁴ y por consiguiente a las demás disposiciones del derecho privado que resulten pertinentes en virtud de la integración normativa que en materia contractual consagra el inciso 1º del artículo 13 de la Ley 80 de 1.993.⁵

Siendo obligado señalar en este punto que el Convenio Interadministrativo No. F-221 de 2014, establece que las entidades contratantes están en la obligación de liquidar el contrato conforme las voces del inciso 1º del artículo 60 *ibídem*.⁶

Una vez, señalado lo anterior, se tiene que del análisis del convenio interadministrativo que convoca la atención del Despacho en el presente asunto, se extrae de su parte considerativa⁷ que el mismo fue suscrito en virtud del principio de coordinación y colaboración armónica entre entidades estatales, con el fin de atender las necesidades de la comunidad, identificados por el Ministerio a través de un estudio previo, optando por la construcción del Centro de Integración Ciudadana, con recursos que el Ministerio del Interior aportó del Fondo Nacional

⁴ Ley 80 de 1.993, Ley 1150 de 2.007 y demás normas modificatorias de la primera.

⁵ “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2º del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.

⁶ Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 “Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.”

⁷ “... hemos acordado celebrar el presente Convenio Interadministrativo, el cual se regulará por la cláusulas que más adelante se relacionan, previas las siguientes consideraciones: 1.- Que EL MINISTERIO, a través Subdirectora de Infraestructura, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, elaboró los estudios y documentos previos concernientes a la respectiva necesidad los cuales hacen parte del presente convenio y fueron remitidos a la Subdirección de Gestión Contractual mediante memorando MEM 14-000038202-SIN-4020 del 11 de noviembre de 2014 2.- Que la Constitución política, en el artículo 113, establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, 3.- Que la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, regula, en el artículo 6, el Principio de Coordinación, estableciendo que “*En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con e 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*”. 4.- Que el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, faculta a las entidades públicas para 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. 5.- Qu el artículo 311 de la Constitución Política “*Al municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*” 6.- Que para la ejecución del proyecto CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA – CIC en EL MUNICIPIO DE GUÁTICA (RISARALDA), EL MINISTERIO APORTARÁ RECURSOS del FONDO NACIONAL PARA LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA (FONSECON) por la suma de SETECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$735.000.000) M/CTE, recursos que se encuentran amparados con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 46714, expedido el 11 de noviembre de 2014, por el Coordinador del Grupo de Gestión Financiera y Contable del Ministerio del Interior por valor de SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$650.000.000.00)M/CTE, y con cargo al cupo de vigencias futuras, de acuerdo a la autorización otorgada por el Director General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio con radicación 2-2014-032424 del 01 de septiembre de 2014, por valor de CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS (\$46.280.000.000.00), el cual se afectará en la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$685.000.000.00) 7.- Que el representante legal del MUNICIPIO, mediante oficio del 14 de febrero de 2014 presentó carta de apoyo institucional para suscribir el presente convenio.

para la Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), correspondiendo al municipio aportar el lote de su propiedad o acreditar la posesión, así mismo el desarrollo del proyecto en su parte técnica, financiera y jurídica.

En virtud de lo anterior, el Convenio Interadministrativo F-221 de 2014 estableció en la cláusula primera como único objeto “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la seguridad ciudadana, a través de la ejecución del proyecto denominado CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA CIC, en el municipio de Guática Risaralda” (Cláusula quinta, el ministerio aportará hasta la suma de \$735.000.000,00) (Cláusula cuarta plazo de ejecución y plazo de liquidación) el término de ejecución se estableció hasta el 30 de julio de 2015 y el plazo de liquidación de cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución, y en dos oportunidades se dio la prórroga de plazo de ejecución del convenio la primera hasta el 30 de noviembre de 2015 y la segunda hasta el 15 de diciembre de 2015.

Conforme el contenido del convenio se observó que el primer desembolso, lo haría el Ministerio, una vez el municipio hubiera cumplido los requisitos de la segunda fase, concepto de viabilización emitido por la Subdirección de infraestructura y el acta de comité evaluador de FONSECON y certificación del supervisor del Convenio acreditando el cumplimiento para proceder al desembolso; el segundo desembolso, previa presentación del acto administrativo de apertura del proceso de selección del contratista de obra, el pliego de condiciones para la selección del contratista de obra y certificación del supervisor del Convenio por parte del Ministerio; el tercer, cuarto y quinto desembolso cuando la ejecución de la obra se encontrara en un avance mínimo del 50%, 70% y 100% respectivamente conforme el cronograma de actividades presentado por el municipio, previa presentación del correspondiente informe de interventoría, que incluya las actas parciales de obra avaladas por el interventor del municipio acreditando el avance de ejecución de la obra; y certificación del supervisor del Convenio designado por el Ministerio del Interior acreditando el cumplimiento para proceder al desembolso.

Visto lo anterior, el Ministerio del Interior, fija el incumplimiento contractual del municipio de Guática con fundamento en el informe final del supervisor del convenio F-221 de 2014, concretamente en el contenido obligacional contenido en la cláusula segunda, numerales 19, 21, 23, 26, 32, 34, 38 y 42 a los que no se acogió el ente territorial, circunstancias que no permitieron la liquidación del contrato, así:

- “19. 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.”

Quedó acreditado en el expediente que el municipio de Guática, el 29/10/2013 abrió en BANCOLOMBIA S.A. la cuenta corriente número 70815148236 y fue cancelada el 09/02/2017, la cual fue registrada en el convenio en la cláusula “DECIMA SEXTA. CUENTA BANCARIA. Los desembolsos de los recursos por parte de EL MINISTERIO en virtud del presente convenio, se efectuarán en la cuenta corriente No. 70815148236 de Bancolombia; denominada CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE GUÁTICA (RISARALDA)”

De acuerdo con certificación expedida por BANCOLOMBIA, acerca de este producto del 07 de noviembre de 2014, simplemente se menciona que el municipio de Guática esta vinculado con esa cuenta corriente, el nombre del producto y la fecha de apertura, sin que se haga ninguna precisión acerca de si tiene rendimientos financieros, siendo este el documento base para haber sido incluida en el Convenio F-221 del 12 de noviembre de 2014.

Situación que permite concluir al Despacho, que la entidad demandante fue laxa en el cumplimiento de esta obligación a cargo del municipio de Guática, dando por cumplido el requisito con la apertura del producto bancario, más aún cuando la certificación es expresa al indicar que se trata de una cuenta corriente.

Es solo cuando se le exige al ente territorial que, informe sobre los rendimientos financieros de la cuenta bancaria donde se hizo el desembolso del dinero del convenio, que surge una nueva certificación de BANCOLOMBIA, expedida el 03 de mayo de 2017, donde se informa que la cuenta corriente 70815148236 se encuentra cancelada y no generó rendimientos financieros.

Lo cual evidencia, que el Ministerio del Interior, al momento de la suscripción del convenio aceptó de manera expresa este requisito como fue presentado por el municipio de Guática, sin que le hiciera ninguna observación al respecto.

Se debe precisar que los convenios interadministrativos, comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general.

En ese orden de ideas, si bien del contenido del convenio se observa la obligación expresa en cabeza del municipio para que los dineros del convenio tuvieran unos rendimientos financieros, el documento base para su acreditación, no cumplía con este criterio y al momento de la suscripción del mismo, no se hizo reparo alguno por parte Ministerio del Interior, para establecer la idoneidad de la cuenta abierta por el municipio de Guática.

Sobre este preciso aspecto, se tiene que la Corte Constitucional ha mantenido una orientación jurisprudencial, según la cual se justifica la prohibición general de abusar del derecho propio como forma de acceder a ventajas indebidas o incluso inmerecidas dentro del ordenamiento jurídico; que no es otra cosa que en este momento conociendo que el Ministerio del Interior, no hizo exigible el requisito de la cuenta bancaria con rendimientos financieros al momento de la suscripción del convenio y posteriormente lo invoca como una obligación incumplida por el municipio de Guática, reclamando la devolución de unos rendimientos financieros que en realidad no se causaron, en la cuenta abierta para el depósito de los recursos del convenio abusando así de su propio error al permitir la apertura de una cuenta que no cumplía con las exigencias contractuales establecidas.

- *“21. Incorporar al presupuesto del municipio la totalidad de los recursos que gire el MINISTERIO -FONSECON”*

Al respecto debe decir el Despacho, que el artículo 313 de la Constitución establece como funciones de los concejos:

“(…)

3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que le corresponden al concejo.*

“(…)

5. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.”*

De acuerdo con lo anterior, para adicionar recursos al presupuesto, cualquiera sea su procedencia, se debe considerar lo siguiente⁸:

1. La adición se hará conforme a lo establecido en la norma orgánica presupuestal de la entidad territorial la cual no debe diferir sustancialmente de lo contemplado en el Decreto 111 de 1996.

2. Para adicionar el recurso al presupuesto, el contador municipal debe certificar que el mismo está disponible en caja. Es decir que el recurso se incorpora al presupuesto una vez recibido por parte de la entidad territorial y no antes.

3. La facultad para efectuar la adición es de la corporación administrativa a iniciativa del ejecutivo. Esto significa que, en principio, el ejecutivo no puede hacer directamente la adición de recursos al presupuesto.

4. El ejecutivo puede adicionar recursos al presupuesto directamente (mediante decreto) únicamente si el concejo le otorga facultades precisas y protempore para ello. Esto significa que el acto administrativo que las conceda debe indicar claramente el recurso que se va a adicionar (facultad precisa) y el tiempo durante el cual, el ejecutivo puede efectuar dicha adición (facultad protempore).

5. Es de anotar que el recurso puede ingresar a las cuentas del municipio antes que, al presupuesto, es decir, que no hay obligatoriedad de adicionar el recurso inmediatamente es recibido. No obstante, para efectuar compromisos con cargo a dichos recursos los mismos se deben incorporar al presupuesto, en otras palabras, el recurso se puede recibir sin que previamente, se haya incorporado al presupuesto, pero no se puede ejecutar (comprometer) sin que esté presupuestado.

Visto lo anterior, encuentra el Despacho, que la obligación de ingresar al presupuesto del municipio los recursos del convenio provenientes de la cuenta de FONSECON, **se generaba a partir del primer desembolso que se hiciera**, sin embargo, revisados los documentos anexos, tanto de la demanda como de su contestación, se encuentra que el ente territorial demandado en cabeza de su representante legal, **no adelantó ninguna acción tendiente a adicionar al**

⁸ Procedimiento para incorporar recursos del nivel nacional al presupuesto municipal.

presupuestos los dineros del convenio, es así, como no se aportó ningún acto administrativo en ese sentido, lo que conlleva a concluir que el municipio de Guática no cumplió con esta obligación.

Precisando que las adiciones constituyen un tipo de modificación al presupuesto de rentas y recursos de capital, a partir del proceso de ejecución y operan básicamente cuando se requiere incorporar recursos inicialmente no contemplados en el presupuesto aprobado y que servirán de base para abrir gastos adicionales o para aumentar los existentes.

El Despacho además advierte que dentro de los comprobantes de egreso que fueron anexados con la contestación de la demanda identificados así:

Cancelación Orden de Pago Núm.	Fecha de Elaboración	Valor a pagar	Neto a pagar	Imputación Presupuestal
1238	20/10/2015	\$123.888.826	\$108.402.385	Presupuesto Gastos 2015
1361	17/11/2015	\$179.569.017	\$157.122.566	Presupuesto Gastos 2015
1430	02/12/2015	\$173.311.731	\$151.648.144	Presupuesto Gastos 2015 Aportes y Convenios Nacionales
1583	28/12/2015	\$132.046.435	\$115.540.113	Presupuesto Gastos 2015
1701	13/04/2016	\$70.502.633	\$61.690.353	Presupuesto Cuantas por Pagar Aportes y convenios Nacionales
1701	18/08/2016	\$22.856.939	\$20.000.000	Presupuesto de cuentas por pagar Aportes y Convenios
1701	08/09/2016	\$41.201.051	\$36.051.240	Presupuesto de cuentas por pagar aportes y convenios

El municipio de Guática, los realizó como si los recursos estuvieran dentro del presupuesto de ese ente territorial, sin embargo, esta situación no acredita que se haya dado cumplimiento a la obligación que en se sentido establecía el convenio, por lo tanto, para el Despacho en ese aspecto hubo un defectuoso cumplimiento contractual, evidenciando que a pesar de ello hubo una ejecución de los recursos que fueron pagados en su totalidad al Consorcio CIC 2015, que realizó la obra objeto del convenio.

- “23. 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 (...)”

Al respecto debe precisar el Despacho, que conforme la documental obrante, el convenio F-221 de 2014, tuvo dos prorrogas para su ejecución, siendo la última hasta el 15 de diciembre de 2015.

Posteriormente mediante comunicación OFI16-000039027-SIN-4020, del 24 de octubre de 2016, la subdirectora de infraestructura del Ministerio del Interior, solicita al señor alcalde del municipio de Guática, ampliar el término de vigencia del amparo de cumplimiento del convenio atendiendo que estaba por terminar el 31 de octubre de 2016, póliza de seguro suscrita con la compañía Seguros Solidaria, con el fin de proseguir con el trámite de liquidación del convenio, y en cumplimiento en lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80, para ello anexó certificación, donde se advierte que en la ejecución del proyecto *Centro de Integración Ciudadana – CIC*, no se presentaron circunstancias que hayan hecho meritoria la afectación de los mecanismos de cobertura del riesgo amparado.

Observándose entonces que es solo hasta el año 2017, que el Ministerio del Interior, comienza a requerir al municipio de Guática para que allegue la documentación necesaria para la liquidación del convenio.

Con oficio del 15 de marzo de 2017, suscrito por la subdirectora de infraestructura, en la que se solicita el cumplimiento de las obligaciones del Convenio F221-14, concretamente en lo relacionado con el mantenimiento, custodia, vigilancia, destinación y saneamiento físico y jurídico del inmueble objeto del convenio mencionado, en consecuencia, se remita registro fotográfico que permita observar el estado actual del *Centro de Integración Ciudadana – CIC*.

Oficio del 11 de abril de 2017, suscrito por la subdirectora de infraestructura, que en el marco del Convenio F221-14, solicita presentar el balance financiero final donde se demuestre la ejecución de los recursos y realizar el reintegro de los saldos no ejecutados y los rendimientos, solicitando los siguientes anexos:

1. Extractos bancarios, donde se evidencien los rendimientos financieros
2. Ordenes de pago y comprobantes de egreso de los pagos de los contratos de estudios y diseños, obra y sus interventorías.
3. Certificado suscrito por el Representante Legal de la entidad territorial en donde conste la ejecución de los recursos entregados por el MINISTERIO – FONSECON en virtud del Convenio
4. Certificación de la entidad bancaria, en la cual se demuestre los saldos y rendimientos financieros de los recursos del Convenio a la fecha de cierre de la cuenta.
5. Certificado del Tesoro Municipal de los saldos no ejecutados y de los rendimientos financieros
6. Actas de recibo final de los contratos de estudios y diseños, obra y sus interventorías.

Correo electrónico del 08 de mayo de 2017, mediante el cual se requiere al municipio de Guática, aporte la siguiente documentación, para adelantar la liquidación del convenio:

- Acta parcial de obra
- Acta final de obra
- Informes mensuales (enero, febrero, marzo de 2016)
- Informe final del municipio
- Documentos habilitantes alcalde (vigente)
- Comprobante de egreso de la contratación derivada
- Actas de liquidación obra interventoría de la misma
- Certificación bancaria rendimientos financieros a la cuenta de DTN y/o ministerio
- Balance financiero del convenio suscrito por el tesoro municipal
- Certificado de funcionamiento

Correo electrónico del 13 de junio de 2017, se requiere nuevamente al municipio de Guática, atendiendo que, si bien dio respuesta al requerimiento del mes de mayo, continuó faltando documentos para la liquidación del convenio.

- Acta final de obra
- Informes mensuales (enero, febrero, marzo de 2016)
- Informe final del municipio
- Comprobante de egreso de la contratación derivada
- Actas de liquidación obra interventoría de la misma
- Certificación bancaria rendimientos financieros a la cuenta de DTN y/o Ministerio
- Balance financiero del convenio suscrito por el tesoro municipal
- Certificado de funcionamiento y registro fotográfico
- Valla informativa
- Ampliación y vigencia de la póliza para adelantar el presente proceso

Contrario a lo advertido por el Ministerio del Interior, de la documental remitida por el ente territorial demandando, se advierte la trazabilidad de correos electrónicos mediante los cuales el secretario de servicios administrativos y contratación, del municipio de Guática, dio respuesta a los requerimientos formulados por la entidad demandante, que da cuenta que los mismos tenían como archivos adjuntos, en formato PDF, los denominados así: acta parcial núm. 005 y Final Consorcio CIC 2015, actas parciales núm. 001, 002, 003, 004, respuesta requerimiento CIC, actualización pólizas Convenio CIC, certificación cancelación cuenta, certificado funcionamiento Mininterior, consignación recursos no ejecutados, balance contable, actas liquidación contratos entre otros, documental referida al convenio interadministrativo F-221 de 2014.

Adicionalmente, el municipio de Guática adjuntó con la contestación de la demanda el acta parcial de obra núm. 05 y final, comprobantes de egresos en favor del Consorcio CIC 2015, acta de liquidación de contrato de obra núm. 013-2015 CONSORCIO CIC 2015 del 06 de abril de 2016, de la cual se lee lo siguiente: *“objeto “Suministro de obra para construcción de centro de Integración Ciudadana “CIC” en el municipio de Guática, departamento de Risaralda, valor inicial \$672.874.000, Adición presupuestal \$70.502.633 valor total del contrato \$743.376.633, plazo inicial: 120 días, plazo actualizado del contrato: 136 días, (...) estado del contrato: Terminado y liquidado. (...) OBSERVACIONES: Tras*

verificar el cumplimiento de los alcances del contrato y realizar las verificaciones de las obras recibidas, así como la asistencia a las audiencias citadas por el ministerio del interior para la verificación de dicho cumplimiento, se avala la liquidación del contrato de obra por parte de la interventoría y el supervisor.”

Asimismo, aportó acta de liquidación del contrato de interventoría núm. 005-215 municipio de Guática, Consorcio Franco- Loaiza 2015 del 8 de abril de 2016, cuyo objeto era la interventoría técnica administrativa y financiera respecto de las obras de construcción del centro de integración ciudadana; informe financiero de ejecución del convenio interadministrativo CIC F-221 de 2014; certificación del alcalde municipal de Guática, acerca del óptimo funcionamiento del Centro de Integración Ciudadana – CIC.

De la documental aportada, por el municipio de Guática y que sustenta el cumplimiento de los hitos del contrato relacionados directamente con la contratación de la obra y su interventoría, en el que se evidencia que el único contratista para el desarrollo de la obra fue el Consorcio CIC 2015, y el contratista de la interventoría fue el Consorcio Franco- Loaiza 2015, estando acreditado que se cumplió con el objeto contractual, el cual era la construcción del Centro de Integración Ciudadana, la ejecución de los recursos destinados para ello, así mismo la liquidación de los contratos de obra e interventoría, la devolución de los saldos no gestionados, además de acreditarse que la obra está en funcionamiento, para el Despacho constituyen elementos esenciales que debieron tenerse en cuenta para la liquidación del convenio, resaltando además que el Ministerio del Interior, no realizó ninguna tacha de este material probatorio, o desconocimiento de alguno de ellos.

De otro lado, el Ministerio del Interior advirtió que no era posible realizar la liquidación del convenio, atendiendo que no se hizo la devolución de los rendimientos financieros, pero como ha quedado ampliamente decantado estos no se causaron, siendo de conocimiento esta situación por parte de la entidad demandada conforme la certificación que en ese sentido expidió la entidad bancaria.

- “26. Elaborar y presentar al MINISTERIO – FONSECON, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, iniciando en el mes siguiente a la fecha de legalización del convenio, un informe técnico administrativo y financiero sobre el avance del objeto del Convenio, indicando los porcentajes de avance y ejecución conforme a lo establecido en el cronograma previamente presentado y aprobado, y adjuntando los informes de ejecución de los contratos de consultoría y de obra, según corresponda.”

Extraña la entidad demandante que el municipio de Guática no presentó el informe de supervisión correspondiente a los meses de agosto y septiembre de 2015, sin embargo, conforme lo establecido en el convenio interadministrativo, para efectuar los desembolsos respectivos, era requisito la presentación de dichos informes, quedando establecido en el expediente, que pese a que no se logró de manera bilateral realizar la liquidación del convenio, el total de los recursos destinados al mismo fueron desembolsados, en consecuencia el municipio de Guática debió haber cumplido con este presupuesto en el momento en que era exigido para continuidad de la obra.

Situación que se ratifica con lo dispuesto en la cláusula sexta párrafo segundo, el cual establece que *“el MINISTERIO no desembolsará ninguna suma de dinero mientras el MUNICIPIO no haya cumplido previamente con los requisitos de ejecución del presente Convenio.”*

- *“32. Presentar al Ministerio- FONSECON un (1) informe final a la terminación del convenio donde se describa detalladamente la inversión de los recursos que le fueron suministrados por el Ministerio -FONSECON.”*

Con la contestación de la demanda se aportó Informe Financiero de Ejecución de los recursos del convenio interadministrativo CIC F-221 de 2014, en el que se describe claramente la inversión de cada uno de los recursos objeto del convenio, concluyendo que el valor ejecutado del convenio es el siguiente:

Estudios \$12.000.000
Interventoría Estudio \$3.000.000
Contrato Obra núm. 013 de 2015 \$672.874.000
Interventoría Contrato de Obra núm. 13 de 2015 \$47.100.000
Total, Ejecutado Recurso del Convenio \$734.974.000
Saldo no ejecutado del Convenio CIC F-221 \$26.000

- *“34. Entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación.*
- *“38. 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.*
- *“42. Todas las demás inherentes o necesarias para la correcta ejecución del objeto contractual y debida ejecución de los recursos.”*

Respecto de estas tres últimas obligaciones que el ministerio considera incumplidas por parte del municipio de Guática, observa el Despacho que versan sobre la entrega de información para la liquidación del convenio y lo relacionado para la correcta ejecución del contrato y de los recursos, aspectos que ya han sido abordados en precedencia de forma detallada, por lo tanto, un pronunciamiento adicional sería reiterativo.

Ahora bien, a fin de determinar si el municipio de Guática incumplió el convenio, se tiene que el ordenamiento jurídico colombiano no define ni distingue expresamente entre convenios interadministrativos y contratos interadministrativos; sin embargo, se ha admitido que, aunque hacen parte de la actividad comercial del Estado, se trata de nociones jurídicas disímiles, pues, si bien encuentran puntos convergentes, en la medida en que ambas suponen el surgimiento de obligaciones a partir del acuerdo de voluntades en el que confluyen exclusivamente entidades públicas, lo cierto es que las razones y propósitos que motivan la conjunción de voluntades en uno y otro caso revelan características que permiten diferenciar una figura de la otra⁹.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A
Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ, Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 25000-23-36-000-2015-01315-01(57822), Actor: MUNICIPIO DE SOACHA, Demandado:

Al respecto, es oportuno mencionar que, con base en lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha indicado que en los convenios interadministrativos propiamente dichos la conjunción de la voluntad de las entidades públicas obedece a la gestión conjunta de competencias administrativas en procura de la realización de fines comunes a todas las que intervienen en el convenio y, por tanto, cada una de ellas se obliga en relación con las funciones que le son propias, pero que, aunadas, contribuyen a la realización de un fin común o compartido, que es, en definitiva, lo que motiva que todas converjan en un mismo acuerdo de voluntades para su consecución. Así lo ha expresado:

“... la nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto del cual cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales. Se da pues un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias. Como se ha indicado, se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio ‘cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas.’ Esa finalidad común y ánimo de cooperación, agrega en esta oportunidad la Sala, se da en el ámbito de un ‘paralelismo de intereses’, por lo que no existe preeminencia del contratante respecto del contratista, sino más bien las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia, esto es, sin que existan prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.

“(...)

“En síntesis, los convenios interadministrativos son mecanismos de gestión conjunta de competencias administrativas que se instrumentan a través de acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, en los cuales las contrayentes aúnan esfuerzos para el logro de los fines de la Administración regidos por los principios de coordinación y cooperación sin que ello suponga la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas”¹⁰.

Con base en este razonamiento, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha destacado como elementos característicos de esta clase de convenios, entre otros, los siguientes: *i)* no contienen un ánimo patrimonial o intereses puramente económicos¹¹ y, por tanto, las obligaciones que en su virtud se ejecutan no son objeto de remuneración; *ii)* comportan un paralelismo de intereses; por ello, *iii)* las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia y, por eso mismo, *iv)* no surgen las posiciones de contratantes y contratistas, ni se generan prerrogativas en favor de una parte y a costa de la otra.

¹⁰ Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil 2257 del 26 de julio de 2016. C.P. Álvaro Namén Vargas.

¹¹ Pero, precisando que “en los convenios interadministrativos propiamente dichos, es posible que cada entidad incurra en costos y gastos, y en ejecución de su propio presupuesto para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, **pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos, o el pago un precio o una remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada por una a favor de la otra, pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos**” (se destaca).

De manera coherente con lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que, en los términos del artículo 864 del Código de Comercio, cuando a través de un “*convenio interadministrativo*” lo que pretenden las entidades vinculadas a él sea “*constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial*”, se está ante un verdadero contrato y, por tanto, la relación comercial que sobre esas bases se funda está llamada a producir todos los efectos que se predicen de esa clase de negocios jurídicos.

En ese mismo sentido, la Subsección A de la Sección Tercera ha señalado que los propiamente dichos “*convenios interadministrativos*” se destacan porque sirven de vehículo para que dos o más entidades públicas se comprometan y encaucen sus voluntades hacia la gestión cooperada de las funciones administrativas que corresponde a cada una de ellas en procura de un fin común; con base en ello, ha indicado que ese concepto excede el tradicional de “*contrato*”, pues, pese a que media un acuerdo de voluntades, en éstos se excluye la contraposición de intereses entre las entidades que los suscriben, lo que, precisa, no significa, como ya se dijo, que los compromisos que se asuman en virtud de este tipo de acuerdos no puedan tener un componente de carácter patrimonial¹²:

“Que una obligación¹³ tenga por objeto prestaciones patrimoniales significa que estas, objetivamente consideradas, tienen un valor económico, característica que por naturaleza se predica respecto de las prestaciones “de dar”, aunque no es exclusiva de ellas, así, por ejemplo, dicho valor puede deducirse en las que son “de hacer”, no solo en los casos en los que respecto de estas se acuerda una remuneración a cambio sino también cuando en el contrato existe una mutua “compensación” implícita¹⁴.

¹² Sentencia del 14 de junio de 2019, exp. 25000-23-37-000-2010-02552-01(AP). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹³ De acuerdo con la doctrina “*Una relación jurídica es patrimonial cuando versa sobre bienes o intereses que poseen naturaleza económica. Los bienes y los intereses poseen naturaleza económica cuando pueden ser objeto de valoración. Esta valoración debe medirse de una manera objetiva, es decir, con independencia de cuál sea la postura o actitud del sujeto con respecto a los bienes en cuestión. Así, por ejemplo, aun cuando el interés del sujeto respecto de un bien sea puramente sentimental o de afección, la relación jurídica será patrimonial siempre que el bien sobre el que recaiga, objetivamente considerado, posea un valor económico*”. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. Introducción Teoría del contrato. 6ª ed. Civitas/Thomson Reuters. 2007. p. 73. Vol. I.

¹⁴ De acuerdo con la doctrina “*(...) puede llegarse a la conclusión de que los bienes objeto de una prestación de dar, cualquiera que esta sea, objetivamente considerados, poseen siempre un valor económico. Igualmente, los servicios y las omisiones, en cuanto determinan un sacrificio económico, poseen también objetivamente considerados un valor económico. Esto es, además, perfectamente claro en todos aquellos casos en que el servicio o la omisión tiene su contraprestación. Por ejemplo, el mantenimiento de una línea ideológica es remunerado junto con el trabajo de dirección. Puede ocurrir incluso que dos tipos de servicios se compensen entre sí mutuamente, caso en el cual es esa mutua compensación la que está midiendo también su valor y su alcance económico. Por ejemplo, en el caso citado por Giorgianni, los servicios de acompañamiento se compensan o retribuyen con los alimentos y la educación. Llevando la cuestión hasta su límite, el problema habría que plantearlo en el caso en que una prestación sin ningún alcance económico constituyera el contenido único de una obligación. Aparte de que el supuesto es muy difícil de concebir, creo que en tal caso nos encontraríamos en presencia de una figura distinta, pero no de una verdadera y propia obligación. Por ejemplo, servicios prestados por amistad o buenos oficios. La obligación es, ante todo, un cauce de cooperación de las personas dentro de la vida económica. A través de ella se trata de hacer dinámica la vida económica mediante el intercambio de bienes y la cooperación en la prestación de servicios. En la medida en que los bienes poseen carácter económico y los servicios determinan un sacrificio de idéntica naturaleza, puede decirse que la obligación posee siempre un carácter objetivamente patrimonial*”. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. Las relaciones obligatorias. 6ª ed. Civitas/Thomson Reuters. 2008. pp. 110 a 111. Vol. II.

“En este punto es importante advertir que, más allá de las dificultades¹⁵ en torno a la categorización de los ‘convenios interadministrativos’ previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, materialmente la cooperación que ellos patrocinan puede ser económica, técnica o administrativa, modalidades que no se contraponen a la finalidad¹⁶ asociativa de las entidades que suscriben dichos convenios para el cumplimiento conjunto de sus funciones administrativas o la prestación de servicios públicos a su cargo.

Ahora bien, de lo decantado hasta aquí se tiene que, el convenio interadministrativo celebrado entre el Ministerio del Interior y el municipio de Guática, reúne las características de colaboración y cooperación para consecución de un fin común, que como ha quedado decantado a lo largo del expediente se cumplió con su objeto el cual consistía en la construcción del Centro de Integración Ciudadana- CIC, así mismo se ejecutaron los recursos, siendo el motivo de controversia que no se agotó la etapa de liquidación del convenio atendiendo que el ente territorial, no suministro la información necesaria para ello.

Sobre este preciso aspecto el municipio de Guática, sostiene que, el Ministerio no adelantó las gestiones pertinentes y conforme lo dispuesto en la cláusula cuarta, párrafo tercero, donde señala 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, 1150 de 2007 y el Decreto 019 de 2012, aunado a que conforme la cláusula tercera era obligación del Ministerio elaborar y suscribir el acta de liquidación del convenio.

Advirtiendo que era obligación del Ministerio, una vez culminado el plazo de ejecución del convenio e iniciados los cuatro (4) meses para la liquidación requiriera la documentación necesaria, sin embargo, no lo hizo, lo que conllevó a que el Ministerio solicitara la extensión de la garantía para efectos de liquidación del convenio, considerando que esa situación constituye un incumplimiento en cabeza de la entidad demandante, además de una afectación al principio de buena fe contractual.

Adicionalmente, observa el Despacho que, en la cláusula décima séptima, se estableció la solución alternativa de conflictos, que dispone: *Las partes acuerdan que para dirimir las diferencias y discrepancias que surjan con ocasión de la celebración, ejecución, terminación o liquidación de este convenio, acudirán a los procedimientos alternativos de solución de conflictos, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente para las entidades públicas.*

¹⁵ La doctrina alemana de antaño reconocía no solo que el “convenio” permitía diferenciar del contrato aquellos actos que no se limitan a la reglamentación de las relaciones jurídicas de los que intervienen en el acto o de los favorecidos por ellas, sino, además, que para la concreción jurídica de la especialidad de dichos actos nada se gana con un concepto abstracto como el de “convenio”, y que por el contrario, lo que importaba era precisamente valorar la especialidad de cada uno de tales actos, con independencia de que fueran contratos. FLUME, Werner. *El negocio jurídico*. 4ª edición. Fundación cultural del notariado. España. 1998. p. 707.

¹⁶ Algunos sectores de la doctrina contemporánea señalan que “La causa y no el objeto, debería ser el elemento determinante de la naturaleza convencional o contractual de un negocio jurídico. De acuerdo con esta interpretación, un negocio jurídico tendría naturaleza convencional cuando, aún coincidiendo su objeto con el de alguno de los contratos regulados en la LCSP, las Administraciones públicas intervinientes los celebren con la finalidad de coordinar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollar, es decir, cuando persigan un objetivo común (...) mientras que un negocio jurídico tendrá naturaleza contractual cuando con él se persiga una finalidad prevalentemente patrimonial”. SANTIAGO IGLESIAS, Diana. *Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos*. En: *Tratados de Contratos del Sector Público*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2018. p. 625. T. I.

En virtud de lo expuesto en el convenio, se habían adoptado mecanismos diferentes a acudir a la jurisdicción para dirimir las diferencias y discrepancias en que incurrieran las partes durante la vigencia del convenio y su liquidación, sin embargo, no hicieron uso de las mismas y la parte actora acudió directamente a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin que el municipio de Guática, al momento de contestar la demanda formulara la excepción de cláusula compromisoria ni se opuso en ninguna etapa del proceso a que el litigio fuera decidido por esta jurisdicción. Así, en virtud de un acuerdo tácito, la búsqueda de una solución alternativa para la liquidación del convenio, se extinguió para el caso concreto o, lo que es lo mismo, las partes renunciaron a él.

Lo anterior, conforme lo dicho para la Sección Tercera de Consejo de Estado que expidió providencia en la que recogió *“la tesis que ha sostenido hasta el momento la renuncia tácita [del pacto arbitral]”* y unificó la jurisprudencia en el siguiente sentido: *“así como las partes deciden, de común acuerdo, someter sus diferencias al conocimiento de la justicia arbitral, empleando para ello la celebración de un pacto cuyas principales características son que sea expreso y solemne, de la misma manera aquéllas deben observar de consuno tales condiciones (forma expresa y solemne) si su voluntad es deshacerlo o dejarlo sin efectos”*¹⁷.

En consecuencia, si bien el municipio centra sus argumentos defensivos en las omisiones antes reseñadas en las que incurrió el Ministerio del Interior, debe precisarse que dadas las características del convenio interadministrativo, se trata de dos entidades públicas que aunaron esfuerzos para el cumplimiento de los fines estatales, estando en igualdad de condiciones, frente a las obligaciones adquiridas, por lo tanto, la actitud pasiva de ambas entidades para la liquidación del convenio conllevó a la interposición del presente medio de control.

El Despacho una vez analizadas las obligaciones que el Ministerio del Interior, encuentra no fueron cumplidas por el municipio de Guática y con base en ello solicita se declare el incumplimiento del convenio interadministrativo, el reconocimiento de las condenas solicitadas en las pretensiones de la demanda y la liquidación del convenio, encuentra que no hay lugar a declarar el incumplimiento por parte del municipio de Guática, ya que si bien se advierte que efectivamente hubo obligaciones que no se cumplieron a cabalidad, la obra objeto del convenio efectivamente se construyó, se ejecutaron los recursos destinados para ello, se realizó el informe final de los contratos de obra e interventoría, entre otros de los cuales se puede extraer que hubo un cierre financiero y la entrega efectiva de la obra.

Ahora bien, hubo dos aspectos de los señalados por el Ministerio del Interior, que efectivamente está acreditado no se cumplieron el primero el depósito de los recursos del convenio en una cuenta que tuviera rendimientos financieros, sin embargo, se evidenció que tácitamente la entidad demandante aceptó la cuenta bancaria abierta por el municipio, sin hacer exigencia de este requisito y procediendo a realizar los desembolsos, sin que pueda ahora alegar un error que es compartido por las dos partes para sustentar el incumplimiento del contrato.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Auto del 18 de abril de 2013. Exp. 17.859. C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Adicionalmente, en el expediente no obra ningún elemento, acerca de si el municipio realizó las adiciones al presupuesto para integrar los recursos desembolsados por el Ministerio del Interior.

No obstante lo anterior, existe un balance financiero del convenio en el que se discriminan los recursos invertidos en el contrato de obra, en el contrato de interventoría, y en los demás estudios para construcción del Centro de Integración Ciudadana - CIC, así mismo las adiciones que se hicieron en las prórrogas del convenio, información que es coincidente con el estado financiero que reporta el Ministerio del Interior en el informe final de supervisión, siendo su única objeción frente a este aspecto que no ha sido posible establecer los rendimientos financieros de la cuenta a la cual se giraron los recursos, que como viene diciéndose no se causaron por que la cuenta corriente no tenía este beneficio.

De otro lado, en el desarrollo del convenio, no hubo lugar a declaratoria del siniestro respecto de la póliza que amparaba la ejecución de la obra, y por el contrario se solicitó su extensión por parte del ministerio, a efecto, de lograr la liquidación del contrato.

En este estado se impone negar la pretensión tendiente a declarar el incumplimiento del Convenio Interadministrativo No. F-221 de 2014 por parte del municipio de Guática; así como las pretensiones relativas a la consecuencia de la declaración del aludido incumplimiento.

Se liquidará el Convenio Interadministrativo No. F-221 de 2014 suscrito entre el Ministerio del Interior y el municipio de Guática.

9.5. Liquidación judicial del convenio. -

La parte actora pidió que, “*como consecuencia*” del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso del convenio interadministrativo, se condene al municipio demandado a pagar las siguientes sumas: SETENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$73.500.000.00), equivalente al 20% de su valor¹⁸,

CIENTO CUARENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS (\$147.000.000.00) equivalente al 10% del valor total del convenio, con fundamento en la cláusula penal pecuniaria.

La liquidación en sede judicial del convenio interadministrativo F-221 de 2014, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo que se pruebe en el proceso.

Asimismo, indexe y actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenado el demandado, hasta el momento del pago inclusive.

¹⁸ Amparada por la garantía de cumplimiento núm. 590-47-99-4000001928, expedida por la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, constituida por el demandado a favor del demandante, la cual se encontraba vigente al momento del incumplimiento y/o cumplimientos defectuosos por parte del municipio demandado.

Dado que no se encontró que el municipio de Guática, hubiere incumplido las obligaciones que, según alegó el Ministerio del Interior, fueron inobservadas, no es posible realizar la liquidación en esos términos.

Procede entonces el Despacho a realizar la liquidación según lo que se encuentra acreditado en el Proceso:

Valor Inicial del Convenio: \$735.000.000
Valor total Convenio: \$735.000.000

Valores ejecutados
Valor total Ejecutado Municipio: \$734.974.000
Valor sin ejecutar del Convenio: \$26.000

En consecuencia, como está probado el 99.9% de los recursos del convenio interadministrativo F-221 de 2014 se ejecutaron y, el saldo sin ejecutar fue reintegrado al tesoro nacional mediante consignación núm. 2471938 del Banco Popular, estando establecido que la cuenta en la cual se realizaron los desembolsos no generó rendimientos financieros, y tampoco se acreditó a cuánto hubieran ascendido estos, del mismo modo, no se estableció que el municipio de Guática hubiere incurrido en incumplimiento del convenio por esta razón conforme se expuso en precedencia, por lo tanto no hay lugar a devoluciones por concepto de rendimientos financieros, por lo tanto, no se reconocerá ningún saldo adicional.

La liquidación judicial efectuada constituye el balance definitivo en virtud de la terminación del vínculo contractual.

El municipio de Guática estará a paz y salvo por concepto del convenio interadministrativo núm. F-221 de 2014.

Habrá de negarse las demás pretensiones de la demanda, incluyendo la relativa a condenar en costas al municipio de Guática, en el entendido que en el presente proceso se ventila un interés público teniendo en consideración el contenido del Convenio Interadministrativo No. F-221 de 2014, lo que torna improcedente una condena en tal sentido a tono con las voces del artículo 188 de la Ley 1437 de 2.011 adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

Atendiendo que no hay lugar a la declaratoria de incumplimiento del convenio interadministrativo, el Despacho queda relevado de resolver la relación jurídica procesal existente entre la compañía aseguradora Solidaria y el municipio de Guática, y entre este ente territorial y la mencionada aseguradora conforme el mutuo llamamiento que fue admitido.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Pereira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VIII. FALLA

1. Declárese liquidado el Convenio Interadministrativo número F-221 de 2014, suscrito entre el Ministerio de del Interior- FONSECON y el municipio de Guática, en los términos señalados en la parte considerativa de esta sentencia.

La liquidación judicial efectuada constituye el balance definitivo en virtud de la terminación del vínculo contractual.

2. NIÉGUENSE las demás pretensiones de la demanda, por lo considerado.

3. ABSTENERSE de condenar en costas.

4. EXPÍDANSE a costa de la parte interesada las copias auténticas que sean solicitadas, con las constancias secretariales requeridas, con observancia de los parámetros legales. (Artículo 114 del C.G.P.)

5. EJECUTORIADA esta providencia, liquídense los gastos del proceso, devuélvanse los remanentes si los hubiere, y archívense las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI y SAMAI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN PABLO APRAEZ MUÑOZ
JUEZ

» Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co>»



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE PEREIRA

CONSTANCIA SECRETARIAL:

Que, una vez revisada el expediente judicial del medio de control controversias contractuales, radicada bajo el número 66001-33-33-004-2019-00352-00, Demandante: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR; Demandado: MUNICIPIO DE GUATICA; Llamada en garantía: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., se observa que este Despacho profirió sentencia de primera instancia el 16 de diciembre de 2021, notificado el 11 de enero de 2022, quedando ejecutoriada el 27 de enero de 2022 a las 04:00 de la tarde.

Se deja constancia, que las copias auténticas que anteceden (sentencia de primera instancia), son copia fiel tomadas de su original, que reposan dentro del proceso arriba referenciada. Son las primeras copias que se expiden y, por lo tanto, prestan mérito ejecutivo.

Realizado a solicitud del apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., para los fines que estime pertinentes.

Dada en Pereira, a los diez (10) días del mes de marzo del año dos mil veinticinco (2025).


MARIO LOZANO MARIN.
Secretario.

Rad. 2019-352
GMSM