



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE PASTO**

Pasto, dieciocho (18) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

**RADICACIÓN No:** 52 001 33 33 003 2022 - 00066 00

**DEMANDANTE:** EMPRESA NACIONAL DE  
DESARROLLO TERRITORIAL -  
ENTERRITORIO

**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE SAMANIEGO Y OTRO

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

**Tema: Niega existencia contrato  
interadministrativo y subsidiarias**

Teniendo en cuenta que el presente juicio se encuentra en la etapa procesal correspondiente, y sin que se advierta que en el mismo se configuran causales de nulidades constitucionales ni procesales, entra el Despacho a decidir por medio de sentencia el asunto bajo examen, de la siguiente manera:

**I. ANTECEDENTES.**

**1.1. La demanda.**

Se declare la existencia del **Contrato Interadministrativo** No. 2200956 suscrito entre la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL - ENTERRITORIO y el municipio de Samaniego - Nariño y en consecuencia declarar que el mismo es derivado del Convenio No. 2110410 suscrito entre el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ y la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTERRITORIO.

Declarar el incumplimiento del **Contrato Interadministrativo No. 2200956** por parte del Municipio de Samaniego - Nariño, al no desplegar de forma eficaz y oportuna todas las acciones por el incumplimiento de su contratista de obra y hacer efectiva la póliza por el total del monto requerido, con el grave incumplimiento presentado por el contratista de obra contratado por el Municipio de Samaniego - Nariño para la ejecución del proyecto.

Como consecuencia de lo anterior, se condene al Municipio de Samaniego – Nariño a pagar en favor de la parte demandante la suma de \$275.329.200 por concepto de costos adicionales de administración y supervisión del convenio, asumidos por la demandante, así mismo a la condena en costas.

Como pretensión subsidiaria, se declare la ocurrencia del siniestro de la póliza de cumplimiento No. 436-47-994000048701, expedida por la Compañía ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, **en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2200956** y se ordene a la compañía aseguradora hacer efectiva la póliza en mención, por el valor de \$275.329.200 por el aumento de costos asumidos por la demandante, y pagar dicho valor a ENTERRITORIO, así mismo la condena en costas.

## **1.2. Supuestos facticos.**

1. Entre el DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ (DPS) y EL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO-FONADE, hoy EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO se celebró el Convenio No. 2110410, cuyo objeto es ejecutar la Gerencia Integral de los proyectos entregados. En el marco de este convenio se suscribió contrato interadministrativo No. 2200956 entre ENTERRITORIO y el MUNICIPIO DE SAMANIEGO el 16 de octubre de 2020 con el objeto de *“AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y TÉCNICOS CON EL FIN DE EJECUTAR EL PROYECTO CONSTRUCCIÓN CENTRO CULTURAL EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO – NARIÑO”*, con un plazo de 7.5 meses, con fecha de inicio del 19 de abril de 2021 y terminación el 30 de junio de 2021, con un valor de \$2.672.146.985,58, aportando la parte demandante la suma de \$2.672.146.985,58 y el municipio la suma de \$15.000.000 además de liderar la estructuración, publicación, supervisión adjudicación y liquidación del contrato de la obra derivado del convenio interadministrativo.
2. De acuerdo con lo estipulado en el contrato No. 2200956, el municipio demandado, constituyó en forma conjunta favor de ENTERRITORIO y el DPS, garantía única No. 436-47-994000048701 expedida por la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA el 12 de noviembre del 2020.
3. El 30 de diciembre del 2020, el municipio de Samaniego suscribió contrato de obra pública No. LP2020001 con la sociedad GCS CONSTRUCCIONES S.A.S., cuyo objeto es la construcción del mencionado centro cultural, suscribiendo el 19 de abril de 2021 acta de inicio del contrato en referencia. La entidad ENTERRITORIO designó como interventor a la sociedad DOBLE R ARQUITECTURA E

INGENIERIA S.A.S mediante contrato 2210095 el cual tiene como objeto la *"INTERVENTORÍA TÉCNICA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA DE CONTROL FINANCIERO, CONTABLE, AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PROYECTO, CONSTRUCCION CENTRO CULTURAL EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO - NARIÑO, EN EL MARCO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No 2200956"* estipulada en la cláusula séptima del contrato No. 2200956

4. El 10 de junio de 2021 la interventoría mediante oficio DOBLER-39-026-2021 radicado en ENTERRITORIO con No. 20214300203932, remitió informe donde advierte incumplimiento por parte del contratista de obra, debido a que se presentaba atraso por más del 70% en los diferentes entregables de cada especialidad, de igual forma las sanciones pertinentes de acuerdo a la cláusula décima del contrato y que el contratista realice un plan de contingencia que le permita ponerse al día con las actividades, estos oficios, fueron trasladados al contratista constructor y al municipio de Samaniego, solicitando tomar acciones para el cumplimiento del contrato.
5. En los meses subsiguientes ENTERRIOTORIO dio traslado al municipio de Samaniego de diferentes oficios de la interventoría donde se informa del posible incumplimiento del contratista de obra, y se realizaron mesas de trabajo y solicitudes por parte de ENTERRITORIO para que el municipio adelante las acciones frente al evidente incumplimiento del contratista, sin obtener respuesta. Igualmente, ENTERRITORIO solicitó el acompañamiento de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA para lograr el desarrollo del proyecto, pero el municipio no ha asistido a las mesas convocadas por el órgano de control.
6. EL 28 de febrero del 2022 mediante oficio del 20225200039021, ENTERRITORIO remite a la Aseguradora Solidaria de Colombia reclamación para hacer efectivo el amparo de cumplimiento con cargo a la Póliza de cumplimiento No. 436-47-994000048701 expedida por la compañía ASEGURADORA SOLIDARIA, constituida en virtud del Convenio Interadministrativo No. 2200956, comunicación que no ha sido objetada y no ha sido objeto de pronunciamiento por la aseguradora.
7. La interventoría señala a la supervisión de ENTERRITORIO que no se cuenta con personal del contratista en obra y por tanto no se ha dado inicio a la ejecución real de la etapa de construcción; situación que consta en el primer informe semanal entregado por la firma mediante rad No. DOBLER-39-030-2022 de 28 de marzo de 2021, donde señala un avance del 0% en la ejecución de la obra.
8. Mediante oficio No. DOBLER-39-040-202 de 30 de marzo de 2022 la interventoría señaló, entre otros, que *"de acuerdo a la programación entregada por el contratista que a la fecha 28 de marzo llevaría un atraso ponderado de 5,4 % y que a fecha 11 de*

*abril de 2022 debería llegar a un avance del 12.62 %.”, anotando también que el cronograma remitido por el contratista carece de rigor técnico , de coherencia y calidad de la información por lo cual no ha sido aprobado por la interventoría.*

9. El municipio de Samaniego, pese a ser citado con anticipación, no se presentó en las mesas de trabajo realizadas por ENTERRITORIO, ni en las mesas de seguimiento permanente que desarrolla la DIARI - CGR.

## **II. TRÁMITE PROCESAL.**

La demanda fue admitida y notificada conforme a la ley. Las audiencias se fijaron y celebraron a la luz de la ley 1437 de 2011.

### **2.1. Contestación de la demanda.**

#### **▪ Municipio de Samaniego.**

No contestó la demanda.

#### **• Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.<sup>1</sup>**

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda señalando que la aseguradora no es parte del negocio jurídico – convenio interadministrativo 2110410.

Pidió que se niegue la declaratoria de incumplimiento del Contrato Interadministrativo No. 2200956 por parte del MUNICIPIO DE SAMANIEGO, pues, si bien existió incumplimiento en el contrato de obra pública LP2020001, el mismo se dio por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, siendo una causa eximente de incumplimiento contractual.

Pero es que además en las diferentes mesas de trabajo realizadas con el municipio de Samaniego, ENTERRITORIO, convalidó la intención de prorrogar el plazo inicialmente pactado, por lo que entonces no se compadece que demande el incumplimiento del contrato.

Solicitó que no se condene al pago de la suma solicitada por el demandante por concepto de mayores costos de administración y supervisión del convenio, pues, no existe prueba que establezca dicha erogación adicional.

Finalmente, frente a la pretensión subsidiaria tendiente a que se declare la ocurrencia del siniestro de la póliza de cumplimiento No. 436-47-994000048701, expedida por la Compañía en virtud del Contrato Interadministrativo Derivado No. 2200956, ya que ya que

---

1

ENTERRITORIO no cumplió con los requisitos impuestos por el art. 1077 del Código de Comercio ante una evidente insatisfacción de la carga probatoria.

Indicó que al no haberlo comunicado a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C., sobre el presunto incumplimiento atentó contra lo establecido en el art. 1060 del Código de Comercio, pues, no informó a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA E.C. sobre el posible incumplimiento del Contrato de Obra Pública No. LP2020001, que si bien no era el contrato afianzado (sino por COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.), el incumplimiento de la obra si repercutía en el del Contrato Interadministrativo No. 2200956 por lo que se entendería como agravación variante del estado del riesgo en el marco de la Póliza No. 436-47-994000048701. Sobra anotar que ese incumplimiento del tomador y la asegurada ENTERRITORIO en el marco del seguro de cumplimiento pactado entre MUNICIPIO DE SAMANIEGO y la aseguradora, se sanciona por le ley comercial con la terminación del seguro.

Finalmente se opuso a la prosperidad de las pretensiones subsidiarias tendientes a la responsabilidad contractual entre la demandante y la demandada por cuanto no existe prueba que indique incumplimiento del convenio interadministrativo y ENTERRITORIO.

## **2.2. Alegatos de conclusión.**

### **▪ Parte demandante<sup>2</sup>.**

En la oportunidad para alegar de conclusión la parte actora reiteró los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en la demanda.

Además señaló que el municipio de Samaniego - Nariño pese a las insistentes solicitudes de la interventoría Doble R Arquitectura e Ingeniería S.A.S y las recomendaciones de ENTERRITORIO no ha dado inicio efectivo y oportuno a los trámites contractual y legalmente establecidos a su cargo contra el contratista de obra GCS CONSTRUCCIONES S.A.S., con ocasión del Contrato de Obra Pública No. LP - 2020001, con el propósito de conminarlo a su cumplimiento o, de ser el caso, imponer las sanciones a que haya lugar, por el incumplimiento a sus obligaciones, las cuales obstaculizaron la ejecución del proyecto y por tanto su entrega a satisfacción a la comunidad y al cliente de mi representada, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ.

Insistió que fueron múltiples los requerimientos hechos al municipio de Samaniego por parte del la demandante y la interventoría con el objeto de informar y reiterar el contratista de obra presentaba graves

---

<sup>2</sup> Archivo 30.

incumplimientos respecto de sus obligaciones contractuales. En razón a esto, se solicitó al ente territorial, dar inicio efectivo a las acciones contractual y/o legamente establecidas contra su contratista de obra GCS CONSTRUCCIONES S.A.S, sin tener respuesta alguna.

Se esperaba que la entidad territorial iniciara y culminara el procedimiento administrativo previsto en la Ley para declarar el incumplimiento de su contratista de obra GCS CONSTRUCCIONES S.A.S y de esta manera hacer efectiva la cláusula DECIMO TERCERA Y DECIMO CUARTA en virtud de la póliza M-100131492 expedida por la COMPAÑIA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. a la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1467 de 2011, sin embargo, no se ha demostrado la iniciación del procedimiento administrativo por parte de la administración municipal en relación de los incumplimientos evidentes de la GCS CONSTRUCCIONES S.A.S.

El municipio demandado incumplió el convenio interadministrativo al no adelantar el trámite contractual dentro del contrato de obra LP 20020001 y no haber afectado la póliza No. M 100131492 2 expedida por la COMPAÑIA MUNDIAL DE SEGUROS S.A, que tiene amparos entre otros el cumplimiento del contrato.

Adujo que el demandante ha sido el contratante cumplido es así como asignó a Doble R Arquitectura e Ingeniería SAS para ejercer la interventoría del contrato de obra derivado realizando solicitudes, recomendaciones y sugerencias a través de la supervisión del contrato en estricto cumplimiento de la clausula séptima del convenio.

▪ **Parte demandada.**

**ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA<sup>3</sup>.**

Reiteró los argumentos de la contestación e insistió en que no se encuentran configurados los elementos de responsabilidad contractual por parte del municipio de Samaniego dentro del contrato interadministrativo 2200956.

Expresó que la falta de planeación y el incumplimiento de las obligaciones por parte de ENTERRITORIO impactaron la ejecución del contrato de obra lo cual provocó demoras en la gestión del contratista CGS CONSTRUCTORES S.A.S., sin que resultare razonable la declaratoria de incumplimiento del contrato.

Adujo que los atrasos en el avance de obra sólo pueden imputarse a falencias en la planeación del contrato, pues la suspensión y sus prórrogas compartieron los mismos fundamentos técnicos referentes al alcance económico del contrato y deficiencias presupuestales y de

---

<sup>3</sup> Archivo 31

los ítems no previstos por el contratante, por lo que de ninguna manera podría imputarse incumplimientos al contratista y menos al municipio de Samaniego, si se considera este se suspendió por no contar con los elementos para su correcta ejecución.

- **MUNICIPIO DE SAMANIEGO**

No alegó de conclusión.

### **2.3. Concepto del Ministerio Público.**

El Ministerio Público no emitió concepto.

### **III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.**

Para guiar la argumentación de este capítulo, se procede a formular el objeto de debate:

- ¿ Se debe declarar la existencia de un **contrato interadministrativo No. 2200956** suscrito entre ENTERRITORIO y El Municipio de Samaniego.
- El municipio de Samaniego ha incumplido con las obligaciones contenidas en el Contrato Interadministrativo No2200956, por no haber realizado las acciones tendientes a declarar el cumplimiento del contrato de obra LP 2020001 y haber hecho efectiva la póliza?
- ¿El Municipio de Samaniego debe pagar en favor de la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTERRITORIO la suma de \$275.329.200, por concepto de costos adicionales de administración y supervisión del convenio?
- ¿Se debe declarar la ocurrencia del siniestro de la póliza de cumplimiento No. 436-47-994000048701, expedida por la Compañía ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2200956 y se ordene a la compañía aseguradora hacer efectiva la póliza en mención, por el valor de \$275.329.200 por el aumento de costos asumidos por la demandante, y pagar dicho valor a ENTERRITORIO?

#### **3.1. Análisis Jurídico.**

- **El contrato estatal es ley para las partes. Expresión de la autonomía de la voluntad.**

En reiterada jurisprudencia el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha indicado que los contratos celebrados por la administración deben ser ejecutados de buena fe y que lo pactado en ellos se constituye en ley para las partes, es decir, el acuerdo de

voluntades es en principio lo que rige la relación comercial, con la observancia de los principios y postulados que rigen la contratación estatal, veamos<sup>4</sup>:

*(...) El contrato, como expresión nítida que es de la autonomía de la voluntad, se rige por el principio "lex contractus, pacta sunt servanda", consagrado positivamente en el artículo 1602 del Código Civil, por cuya inteligencia los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. En perfecta consonancia, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella sin cláusula especial.*

*(...) Por eso, del artículo 1609 del C.C. antes mencionado se extrae la regla en virtud de la cual no es permitido ni admisible que una de las partes del contrato exija a la otra que satisfaga sus obligaciones, mientras ella misma no lo haya hecho, en tanto que sería injusto permitir o patrocinar que quien no ha cumplido las obligaciones que correlativamente asumió, pudiera reclamar del otro que tampoco ha cumplido lo acordado. En conclusión, en los contratos bilaterales o conmutativos -como son comúnmente los celebrados por la Administración-, teniendo en cuenta la correlación de las obligaciones surgidas del contrato y la simetría o equilibrio de prestaciones e intereses que debe guardar y preservarse, la parte que pretende exigir la responsabilidad del otro por una conducta alejada del contenido del título obligacional debe demostrar que, habiendo cumplido por su parte las obligaciones del contrato, su cocontratante no cumplió con las suyas."*

### **3. De las pruebas obrantes en el proceso.**

En el caso *sub examine*, fueron aportados los siguientes medios probatorios:

- Documentación relacionada con la celebración del convenio interadministrativo 160 de gerencia de proyectos suscrito entre del DPS, el FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ y EL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO FONADE (Archivo 1 del archivo 2 – Anexos -del Expediente digital).
- Convenio Interadministrativo No. 2200956- Anexo de condiciones,

---

<sup>4</sup>Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08763-01(17552). Veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009). Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO.

suscrito entre la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio y el municipio de Samaniego (archivo 02 del archivo 02 del Expediente digital).

- Póliza No. 436-47-994000048701 de 12 de noviembre de 2020, en la que funge como afianzado el municipio de Samaniego y como Asegurado y beneficiario la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, siendo el objeto de la garantía los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivada del convenio interadministrativo No. 2200959 (archivo 3 del archivo 2 y archivo 09 folios 55 y ss del Expediente digital)
- Acta de suspensión del contrato 2200959, a partir del 14 de julio de 2021 (archivo 04 del archivo 02 Expediente digital.)
- Solicitud de adición y prórroga del convenio interadministrativo No. 2200959, por 45 días de fecha 2 de junio de 2021 (archivo 04 del archivo 2 del Expediente digital)
- Documentación concerniente a la selección CME 029-2020 archivos 5 del archivo 2 del expediente digital.
  
- Contrato de "INTERVENTORÍA TÉCNICA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, DE CONTROL FINANCIERO, CONTABLE, AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN CENTRO CULTURAL EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO - NARIÑO, EN EL MARCO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 2200956" (archivo 04 del archivo 02 del expediente digital)
  
- Pólizas de cumplimiento M 100131492 tomada por CGS CONSTRUCCIONES SAS y asegurado municipio de Samaniego, que cubre cumplimiento, prestaciones sociales y estabilidad de obra – archivo 6 del archivo 2 Expediente digital-.
  
- Contrato de obra LP 2020001 de 30 de diciembre de 2020 suscrito entre el municipio de Samaniego y GCS CONSTRUCCIONES S.A.S., con el objeto de CONSTRUIR EL CENTRO CULTURAL EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO – DEPARTAMENTO DE NARIÑO., en un plazo de 7 meses y quince días- archivo 05 del archivo 02 – Anexos- del Expediente digital
- Modificatorio No. 01 del contrato LP20200001 de 30 de diciembre de 2020, el objeto fue ampliar el término por el lapso de nueve meses, ya que surgieron recomendaciones em la etapa de preconstrucción - archivo 05 del archivo 02 – Anexos- del Expediente digital
- Acta de reinicio de la obra de fecha 25 de agosto de 2021 - archivo 05 del archivo 02 – Anexos- del Expediente digital
  
- Reclamación de 28 de febrero de 2022, ante aseguradora para hacer efectivo el amparo de cumplimiento con cargo a la póliza de cumplimiento No. 436-47-994000048701 expedida por la compañía ASEGURADORA SOLIDARIA, constituida en virtud del

Convenio Interadministrativo **No. 2200956**- archivo 07 del archivo 02 del Expediente Digital-.

- Certificado de comunicación electrónica con fecha de entrega 4 de marzo de 2022 -archivo 07 del archivo 02 del Expediente Digital-.
- Memorando de 30 de julio de 2021, dirigido en contra de ENTERRITORIO, municipio de Samaniego y Seguros Mundial, por medio del cual la interventora advierte un posible incumplimiento- anexo 1 archivo 07 del archivo 02
- Memorando de 12 de agosto de 2021, por medio del cual se inicia un trámite por presunto incumplimiento del convenio No. 22000956- archivo 07 anexo 2- archivo 02-.
- Acta de mesa de trabajo de 21 de septiembre de 2021, la cual se suspendió para el 5 de octubre de esa anualidad- archivo 07 del archivo 02-.
- Acta de mesa de trabajo de fecha 28 de octubre de 2021, para tratar un presunto incumplimiento de las obligaciones del convenio interadministrativo No. 22000956, sin que hubiera asistencia por parte del municipio, ni de la aseguradora- archivo 07 del archivo 02 del Expediente Digital-.
- Memorando de 2 de noviembre de 2011 al Gerente del Grupo de Gestión Contractual por el presunto incumplimiento del municipio al convenio interadministrativo- archivo 07 del archivo 02-.
- Comunicaciones y oficios dentro del convenio interadministrativo 22000956- archivo 08 del archivo 02 anexos-.

#### **4. Caso concreto.**

La acción contractual es el mecanismo procesal idóneo para acceder ante el juez en procura de obtener una decisión de fondo frente a cualquier controversia derivada del negocio jurídico estatal. Es así como, resulta procedente utilizar esta herramienta procesal para cuestionar las actuaciones desarrolladas durante la ejecución del contrato estatal. Así, puede cualquiera de las partes solicitar: **(i) que se declare la existencia o nulidad de un contrato estatal;** (ii) que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales; (iii) que se ordene su revisión; **(iv) que se declare su incumplimiento;** **(v) que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios derivados del mismo; y (vi) que se hagan otras declaraciones y condenas.**

En el presente caso, a través de la acción contractual ejercida se persigue que se declare: "(...) la existencia del **Contrato**

**Interadministrativo** No. 2200956 suscrito entre la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio y el municipio de Samaniego – Nariño y en consecuencia declarar que el mismo es derivado del Convenio No. 2110410 suscrito entre el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ y la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio. ”

Ahora bien, antes de desatar el problema jurídico planteado, el Despacho, procederá a realizar una reseña acerca de la diferencia entre contrato interadministrativo y convenio interadministrativo, para luego determinar cual fue la voluntad de las partes y establecer la existencia o no de las figuras contractuales.

El Consejo de Estado -Sala de Consulta y Servicio Civil- en concepto de 13 de diciembre de 2022, bajo el radicado 11001-03-06-000-2022-00250-00, hizo una distinción entre contratos y convenios interadministrativos, así:

### **“iii) Los contratos y convenios interadministrativos**

Para determinar si un acuerdo de voluntades corresponde realmente a un contrato o un convenio interadministrativo, es preciso identificar las obligaciones que contraen las entidades públicas<sup>5</sup>, sin importar la denominación de «contrato» o de «convenio» que hagan las partes.<sup>6</sup>

Bajo esa lógica, esta Sala, en concepto 2473 del 16 de febrero de 2022, explicó las principales características de una y otra figura:

#### a. Los contratos interadministrativos

En general, son los negocios jurídicos celebrados entre dos entidades públicas, mediante los cuales **una de las dos partes se obliga para con la otra a una prestación (suministro de un bien, realización de una obra o prestación de un servicio), por la que, una vez cumplida, obtendrá una remuneración o precio.**

De esta manera, debe entenderse que el contrato interadministrativo, cuyo objeto bien podría ser ejecutado por los particulares, genera obligaciones recíprocas y patrimoniales a ambas entidades contrayentes, dado que concurren a su formación con intereses disímiles o contrapuestos, pues,

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 22 de octubre de 2021. Expediente 2017-00598.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 4 de mayo de 2022. Expediente 2012-00059.

aunque la entidad que resulta contratista es de carácter público, tiene intereses propios derivados de su actividad.

Así, pese a que no se han definido legalmente los contratos interadministrativos, ello no es óbice para que pueda ser deducida su noción mediante la interpretación de las normas, con el fin de perfilar sus características.

**De este modo, es claro que la noción «contrato interadministrativo» involucra necesariamente una relación jurídica patrimonial, en la cual la Administración (entidad contratante) pretende satisfacer los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos (artículo 3º Ley 80 de 1993), en la medida en que estos son de su competencia exclusiva (o están a su cargo), y para el efecto se relaciona con una «entidad ejecutora» (contratista estatal) que colabora voluntariamente con la Administración contratante y, en tal sentido, ocupa la misma posición jurídica de un particular.**

El hecho de que el contratista sea una entidad estatal, y que por la calidad de las partes el contrato sea interadministrativo, en manera alguna puede cambiar la naturaleza, objeto y finalidad de la relación jurídica patrimonial.

**Por consiguiente, con la entidad estatal contratista que se vincula de manera libre y voluntaria como colaboradora de la entidad estatal contratante, existirá una relación negocial de contenido principalmente patrimonial bajo la figura de un contrato oneroso y no de un convenio.**

#### b. Los convenios interadministrativos

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 de los cuales, cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales.

Se da en el marco de un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias.

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 se dan en el ámbito de un paralelismo de intereses, por lo que no existe preeminencia de ninguna de las partes, 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 el Concepto 1881 del 30 de abril de 2008, esta Sala afirmó que, es de la esencia del convenio interadministrativo que cada una de las entidades parte realice los cometidos estatales a su cargo, «[p]ues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios».

Desde luego, en los convenios interadministrativos propiamente dichos es posible que cada entidad incurra en costos y gastos 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 de un precio o una remuneración.

En todo caso, es preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política (moralidad, economía, celeridad, entre otros).

**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.**

**De este modo, los convenios interadministrativos puros o genuinos no tienen por objeto o finalidad principal,**

**prestaciones patrimoniales propias de los contratos o intereses puramente económicos (es decir, destinados a obtener una ganancia)**. Por eso, según la jurisprudencia de la Corporación:

*[...] los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica.<sup>7</sup>*

**Así, es viable distinguir entre «convenios interadministrativos» de contenido patrimonial, y otros, que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen un interés puramente económico (es decir, no están destinados a obtener una ganancia), pues giran en torno a la articulación, a la cooperación, a la complementariedad de las funciones de las entidades que participan en el acuerdo de voluntades, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios y servicios públicos en el ámbito de los principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.**

Dada la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que lo que esencialmente regula ese Estatuto, son relaciones contractuales fundamentalmente de contenido patrimonial y oneroso.

En tal sentido, ha dicho esta Sala, deberá analizarse cada caso concreto, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio.

Ahora bien, en consonancia con la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en reciente sentencia, la Sección

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de mayo de 2012. Expediente 1998-01471

Tercera, Subsección A de esta Corporación<sup>8</sup>, **dispuso que, dada la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos, estos deben autorregularse por sus propias estipulaciones, que son el producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes, sin que pueda hacerse prevalecer la aplicación de regímenes o normas incompatibles con dicha finalidad.**

En este tipo de acuerdos, dijo la Sección Tercera, las partes gozan de una posición horizontal o igualitaria, relacionándose en un paralelismo de intereses bajo un ámbito de equivalencia. En ese sentido, la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos regulados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 impide una aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales...” (negrita y subrayado fuera de texto)

Según la demanda el actor pretende la declaratoria de existencia e incumplimiento del contrato interadministrativo y como consecuencia de ello el pago de los gastos de administración adicionales que debió incurrir.

Ahora bien, desde ya anuncia que siguiendo congruentemente la causa *petendi* y la fijación del litigio, en el presente caso, no se accederá a la declaratoria de existencia del contrato interadministrativo No. 2200956, pues, analizado el mismo, se logra demostrar que la voluntad de las partes fue traer a la vida jurídica un **convenio interadministrativo** y no un contrato interadministrativo, como lo solicitó el demandante.

Recordemos que el objeto del convenio pluricitado, fue: “AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y TÉCNICOS CON EL FIN DE EJECUTAR EL PROYECTO CONSTRUCCIÓN CENTRO CULTURAL EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO – NARIÑO»...” , es decir, no estuvo encaminado a obtener una ganancia, ni ninguna parte se comprometió para con otra a la prestación o suministro de un bien, por el contrario, los contrayentes aunaron esfuerzos para la construcción de un Centro Cultural, sin que ello, implique, intereses propiamente patrimoniales, es decir, destinados a la obtención de una ganancia.

Mal haría el despacho en declarar la existencia de un contrato interadministrativo, cuando la voluntad de las partes fue otra, es decir aunar esfuerzos para la construcción del Centro Cultural en el municipio de Samaniego.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022 Radicación 2011-00506-01 (60.434).

Se repite, el contrato estatal es ley para las partes y si desde su génesis no se acordó la celebración de un contrato interadministrativo, no es jurídicamente aceptable que se varíe la autonomía de la voluntad de la administración a través de una decisión judicial, máxime cuando revisado el plexo del acuerdo, es claro que lo pretendido no era otra cosa que celebrar un convenio interadministrativo.

Asimismo, se destaca que en los antecedentes del convenio en cuestión se dijo que "en desarrollo de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en aplicación de los principios de eficiencia, coordinación, colaboración, y en ejercicio de sus respectivas funciones para lograr los fines y cometidos estatales el Municipio Samaniego y ENTerritorio requieren aunar esfuerzos ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y TÉCNICOS CON EL FIN DE EJECUTAR EL PROYECTO CONSTRUCCIÓN CENTRO CULTURAL EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO - NARIÑO.

Además, la celebración del referido acuerdo de voluntades se justificó en que la Ley 489 de 1998 prevé, en el Artículo 95, que "Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos...".

En un asunto similar, el Consejo de Estado sostuvo:

*(...) si bien existieron obligaciones de tipo patrimonial, correspondientes a los aportes a lo que se obligaron a contribuir el municipio de Santa Rosa de Cabal y el departamento de Risaralda para ser administrados a través de un esquema fiduciario en procura de la financiación del plan departamental del agua y saneamiento básico, no por esa circunstancia ha de concluirse que la concurrencia de voluntades se identificó con un verdadero contrato en el que alguno de los participantes en el convenio se hubiera ubicado en un extremo contratante y los otros hubieran fungido como contratistas, **en cuanto no se demandó de uno frente a los otros la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o el suministro de un bien, a cambio de una contraprestación o remuneración**<sup>9</sup> (se destaca).*

Resulta pertinente destacar que el máximo tribunal de esta jurisdicción ha considerado que, si bien en los convenios interadministrativos se excluye la contraposición de intereses entre las entidades públicas que lo celebran, ello no quiere decir que los

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de noviembre de 2019, expediente No. 61.429.

compromisos que se asuman con ocasión de ese tipo de acuerdos no puedan tener un componente de carácter patrimonial. En concreto, esto se ha dicho:

*"En este punto es importante advertir que, más allá de las dificultades<sup>10</sup> 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 finalidad<sup>11</sup> 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.*

(...).

***Si bien la finalidad de asociación de los convenios en cuestión excluye la contraposición de intereses entre las entidades que los suscriben, esa circunstancia no deviene en que las prestaciones que son objeto de sus obligaciones escapen a un carácter patrimonial, con mayor razón cuando no se está en presencia de una cooperación exclusivamente administrativa sino además económica y/o técnica. Inclusive, aún en presencia de una cooperación estrictamente administrativa, ello no impediría que haya casos en los que pueda deducirse una 'compensación' implícita de las prestaciones a las que se obliga cada entidad<sup>12</sup> (se destaca).***

---

<sup>10</sup> Original de la cita: *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.

<sup>11</sup> Original de la cita: *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.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2019, expediente No. 25000-23-37-000-2010-02552-01 (AP); criterio reiterado en las siguientes providencias dictadas por esta Subsección: (i) sentencia del 21 de mayo de 2021, expediente No. 57.822, M.P. José Roberto Sáchica Méndez, y (ii) sentencia del 20 de noviembre de 2019, expediente No. 61.429.

Siendo así, es posible concluir que, aun cuando el ente territorial se haya comprometido a realizar unos aportes económicos, ello no desnaturaliza el convenio interadministrativo suscrito, toda vez que, como acaba de verse de la pauta jurisprudencial en cita, este tipo de acuerdos puede contener obligaciones patrimoniales, máxime porque la asociación de esfuerzos, además de ser administrativa, también puede ser económica y/o técnica, como en este caso.

Además, se debe precisar que no se pactaron prestaciones recíprocas de contenido patrimonial. Lo que se observa es que el ente territorial contrajo la obligación de realizar un aporte económico al igual que ENTerritorio, cuestión que descarta una relación conmutativa y recíproca de prestaciones y contraprestaciones, pues, lo que se evidencia es una verdadera asociación de esfuerzos entre las entidades para conseguir el fin propuesto.

Así las cosas, y una vez aclarado que el acuerdo de voluntades en cuestión es un verdadero convenio interadministrativo, habrá que negarse las pretensiones de la demanda, tanto principales como subsidiarias, ya que, tienen como fundamentó la declaratoria de **existencia del contrato interadministrativo** el cual como se dijo no existió.

Pero aún en gracia de discusión, tampoco es procedente declarar la ocurrencia del siniestro, toda vez que el mismo: "se concreta en el momento mismo en que acontece el incumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales aseguradas<sup>4013</sup> –para unos casos específicos previstos en la ley, se constituye con la expedición del acto administrativo que lo declare<sup>41</sup>–", lo cual también se descarta ya que según pruebas obrante en el proceso, el convenio interadministrativo, según sus prorrogas se extendió hasta el 30 de junio de 2022- folio 52 archivo 02, archivo 02, es decir, que la demanda se presentó sin que hubiera finiquitado tal prorroga, pues, la presentación de la demanda se hizo el 3 de mayo de 2022-.

Finalmente, el despacho dirá que no fue posible interpretar las pretensiones de la demanda como si lo buscado fuera la declaratoria de existencia del convenio interadministrativo, ya que a la luz del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, solo para restablecer el derecho la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá estatuir nuevas disposiciones en remplazo o reformarlas, sin embargo, no ocurre para la declaración del derecho, recordemos que en la jurisdicción de lo

---

<sup>13</sup> 0 En ese mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia ha expresado que "el riesgo asegurado se traduce en la eventualidad de un incumplimiento de la obligación garantizada por parte del deudor-contratista, esta Sala ya ha precisado en diversas ocasiones que es al momento de ocurrir tal inejecución prestacional imputable a éste, cuando jurídicamente se configura el siniestro entendido como percutor del débito que, por fuerza de su materialización, se radica en cabeza del asegurador". Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 24 de julio de 2006, expediente 00191

contencioso administrativo rige el principio de la jurisdicción rogada. Así se indicó la Corte Constitucional en la sentencia SU 061 DE 2018

“(...) **6.1. El carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Criterios generales**

**6.1.1.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo funciona bajo el principio de justicia rogada. Ello significa que, por regla general, el operador jurídico no puede actuar de manera oficiosa, sino que su actividad se desarrolla respecto de los cargos que los ciudadanos plantean en ejercicio de las acciones constitucionales y legales que han sido previstas por el Legislador. En otras palabras, le compete al administrado iniciar, impulsar y tramitar las actuaciones judiciales que le permitan defender sus pretensiones<sup>14</sup>. De ahí que, este principio tenga dos implicaciones significativas. La primera, la imposibilidad de iniciar de oficio un trámite judicial, pues se entiende que la persona interesada en reclamarle a la Administración la ocurrencia de un daño antijurídico, tiene la carga procesal de presentar la demanda, exponiendo con suficiencia las razones que le sirven de fundamento a sus pretensiones. Por consiguiente, el *A quo* no puede, al momento de tramitar y decidir de fondo el asunto, rebasar el marco de la relación jurídico procesal trabada por las partes...”

En conclusión, se negarán las súplicas de la demanda.

#### **IV. EXCEPCIONES.**

Las razones que anteceden han sido suficientes para negar las súplicas de la demanda, ergo se hace innecesario pronunciarse expresamente sobre las excepciones propuestas.

#### **V. CONDENA EN COSTAS.**

En aplicación del artículo 188 del C.P.A.C.A., se condenará en costas a la **parte demandante**, debido a que se negarán las pretensiones de la demanda.

De conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del C.G.P., las agencias en derecho deberán fijarse atendiendo a las tarifas establecidas por el H. Consejo Superior de la Judicatura y de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 expedido por esa Corporación.

#### **VI. DECISIÓN**

---

<sup>14</sup> *Cfr.*, Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 23 de julio de 1996; Sección Quinta, Sentencia del 20 de enero de 2006.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Contencioso Administrativo del Circuito de Pasto, *administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley*,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la parte demandante de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del C.G.P., las agencias en derecho deberán fijarse atendiendo a las tarifas establecidas por el H. Consejo Superior de la Judicatura y de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 expedido por esa Corporación.

**TERCERO: EJECUTORIADO** este fallo se archivará el expediente dejando las respectivas constancias del caso.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARCO ANTONIO MUÑOZ MERA  
JUEZ**

Firmado Por:  
Marco Antonio Muñoz Mera  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Contencioso 003 Administrativa  
Pasto - Nariño

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

Código de verificación: **1e06ee3d6e1f3cd268f26a6dc37143dddaef299b4212247b27741ebef0a141ac**

Documento generado en 18/03/2024 10:44:28 a. m.

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