

RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Acuerdo de voluntades de entidades públicas para aunar esfuerzos

[...] el negocio jurídico que suscribieron las partes corresponde a un convenio interadministrativo porque así se deriva de su contenido y de la Resolución [...] por medio de la cual se justificó su celebración [...] documentos que muestran que el acuerdo estuvo motivado por la intención de ambas entidades públicas de aunar esfuerzos desde sus competencias para lograr un objetivo común.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL EN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Acto de contenido convencional – No se integran facultades unilaterales establecidas en la Ley 80 de 1993

[...] la resolución demandada se analizará en la medida que se expidió en el marco de un convenio interadministrativo, negocio jurídico al que no se integran las facultades unilaterales establecidas en la Ley 80 de 1993, entre ellas, la relativa a la liquidación unilateral.

INEXISTENCIA DE FACULTAD UNILATERAL DE LIQUIDACIÓN – Ausencia de acuerdo entre las partes para facultar a la entidad estatal a liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo

La Sala encuentra asidero al argumento de la demanda que se dirigió a discutir la facultad del departamento para adoptar unilateralmente la liquidación del convenio interadministrativo, por cuanto, además de que al negocio jurídico no se incorporó la prerrogativa pública que en ese sentido consagra la Ley 80 de 1993, las partes no pactaron en cabeza del demandado esa facultad, pues lo que acordaron fue hacerlo de manera concertada.

AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD DE LAS PARTES PARA PACTAR FACULTAD DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL - Pacto expreso, claro e inequívoco de liquidación

En el marco de los convenios interadministrativos es posible que las entidades, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, convengan que una de ellas liquide unilateralmente el negocio jurídico, en la medida que un pacto como este no entraña el ejercicio de una prerrogativa pública, ni de una potestad excepcional al derecho común; sin embargo, la estipulación debe ser expresa, clara e inequívoca, aspectos que no se derivan de la cláusula transcrita, pues lo que se convino fue realizar el balance final de cuentas de manera concertada; de manera que de ese pacto no se sigue y, por el contrario, se excluye, que una sola de ellas pudiera hacerlo con efectos vinculantes para la otra.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que el departamento adoptó unilateralmente la liquidación del convenio interadministrativo sin estar facultado para ello; lo que impide mantener la decisión del Tribunal que negó la pretensión de nulidad de la Resolución.

LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Deber de indagar la causa que motiva a acudir a la vía jurisdiccional – Ausencia de prueba que acredite determinar el valor de las obras

[...] es pertinente señalar que la sola pretensión de liquidación no revela per se un conflicto, razón por la cual debe indagarse acerca de la causa que motiva al demandante a acudir a la vía jurisdiccional para obtener esa declaración y, de manera concordante, por las consecuencias jurídicas que espera que se sean pronunciadas en juicio, en aras de determinar con claridad el objeto del litigio que deberá ser desatado por el juez.

Al realizar una lectura íntegra y sistemática de la demanda, se observa que lo que se busca es el reconocimiento del valor de las obras que ejecutó el municipio en desarrollo del convenio interadministrativo. Se anuncia desde ahora que la pretensión será negada, puesto que, si bien es posible establecer que las obras se desarrollaron en parte, lo cierto es que no obran pruebas en el expediente que permitan determinar su valor, lo que impide adoptar el balance final de cuentas.

[...] Pese a que la pericia acredita que para el desarrollo del convenio interadministrativo el demandante ejecutó algunos porcentajes de obra, ese elemento probatorio no permite determinar con certeza y precisión cuál sería el costo que se debería reconocer respecto de las obras efectivamente ejecutadas.

[...] las demás pruebas que obran en el plenario tampoco permiten establecer el valor de los recursos del departamento efectivamente invertidos en las obras o el valor de las que fueron ejecutadas por el demandante, para, a partir de ahí, determinar qué porcentaje corresponde a los aportes del departamento y qué porcentaje a los del municipio —pues, el hecho de que su contribución fueran en especie no significa que no tenga un valor representativo en el costo de las obras—. En estas condiciones tampoco es posible determinar si hay o no lugar a reembolsar recursos al demandado y en qué proporción.

LIQUIDACIÓN DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – No puede hacerse bajo esquemas de prestaciones y contraprestaciones de los contratos conmutativos

Es pertinente también advertir que no es posible adoptar la liquidación del convenio en la forma que lo hizo el departamento, esto es, con la orden de reintegrar en su totalidad los aportes que realizó el demandado, puesto que lo cierto es que las pruebas acreditan que, al menos, parcialmente, las obras se ejecutaron. Lo que no se puede determinar es a qué valor ascendieron y tampoco desagregar el monto que habría sido financiado con los recursos del departamento.

Lo anterior adquiere relevancia si se tiene en cuenta que, por su especial naturaleza, la liquidación de los convenios interadministrativos no puede hacerse bajo el esquema de prestaciones y contraprestaciones propio de los contratos conmutativos sinalagmáticos, sino en función de su carácter asociativo para la consecución de un objetivo común, característica de la que, a su vez, se deriva un esquema de distribución de riesgos también peculiar y acorde con la singularidad de estos negocios jurídicos, el cual impone entender que, salvo pacto expreso en contrario, los riesgos se distribuyen entre las partes en función de sus aportes, en la medida que a todos interesa la consecución del objetivo y todos confluyen desde sus competencias a su realización, del mismo modo comparten el riesgo de su eventual frustración o fracaso.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS – Convenios interadministrativos

En ese sentido, el hecho de que las partes hubieren acordado que la participación del departamento se limitaba a aportar recursos económicos y que la ejecución material del proyecto y el manejo de aquéllos correspondía enteramente al municipio, no significa que el riesgo de que el objeto común no se lograra por causas ajenas a las partes hubiere recaído exclusivamente en la entidad ejecutora, pues, al margen de la naturaleza de los aportes a los que cada una se obligó, lo cierto es que a ambas convenía su consecución y fue en función de ello que se vincularon al acuerdo, sin que hubieren pactado una distribución de riesgos diferente.

En el proceso está acreditado que el objeto perseguido en el convenio no se cumplió en su totalidad, pero esto no conduce de forma automática a concluir que el municipio esté obligado a restituir íntegramente al departamento la totalidad de los recursos aportados por él; para ello se tendría que determinar la causa que desembocó en esa consecuencia, de lo cual tampoco obra información suficiente y clara en el proceso, del mismo modo que no es posible establecer si, pese a que la finalidad no se logró en su totalidad, lo ejecutado benefició el interés público que se pretendía satisfacer de manera mancomunada aun cuando fuera de manera parcial. Se reitera que, si dicha restitución se pretendiera fundamentar en la aplicación de las cláusulas sexta y séptima del acuerdo, tendría que establecerse que se cumplieron las condiciones que daban lugar a la consecuencia allí pactada, aspecto sobre el cual no puede incursionar la Sala por no haberse planteado una pretensión de incumplimiento en contra del municipio.



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 050012333000 202101066 01 (72089)
Demandante: Municipio de Nariño (Antioquia)
Demandado: Departamento de Antioquia
Medio de control: Controversias contractuales
Referencia: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS - FACULTADES UNILATERALES CONVENCIONALES – es posible pactarlas. La estipulación debe ser expresa, clara e inequívoca.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Nariño (Antioquia) en contra de la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

La controversia versa sobre la liquidación unilateral adoptada por el departamento de Antioquia respecto del convenio interadministrativo de cofinanciación 4600009054 del 7 de diciembre de 2018 que suscribió con el municipio de Nariño (Antioquia).

I.SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión antes referida, adoptada el 9 de septiembre de 2024¹, por medio de la cual la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.

2. La sentencia decidió la demanda² presentada el 16 de junio de 2021³ por el municipio de Nariño, Antioquia (en adelante, el municipio, el demandante o el recurrente), en contra del departamento de Antioquia (en lo sucesivo, el departamento o el demandado), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se relacionan a continuación:

Pretensiones

3. El municipio solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución 2021060008714 del 23 de abril de 2021, por medio de la cual el departamento liquidó unilateralmente el convenio interadministrativo de cofinanciación 4600009054 de 2018. Consecuencialmente, pidió que se liquide judicialmente el convenio y que se condene en costas al demandado.

¹ Índice 8 SAMAI, Consejo de Estado (en adelante, C.E.).

² Índice 8 SAMAI, C.E.

³ Índice 8 SAMAI, C.E.

Hechos

4. En apoyo de las pretensiones se narraron los hechos que se sintetizan a continuación:

5. El 7 de diciembre de 2018, el departamento y el municipio celebraron el convenio interadministrativo de cofinanciación 4600009054, cuyo objeto se pactó en los siguientes términos: “*el departamento de Antioquia cofinancia al municipio de Nariño con recursos económicos para que este lleve a cabo la pavimentación de vías terciarias*”. El plazo de ejecución se fijó en un mes contado a partir de la suscripción acta de inicio, sin sobrepasar el día 14 de ese mismo mes y año.

6. El valor del convenio se estipuló en \$4.105'619.963 (sin IVA), de los cuales el departamento se comprometió a aportar \$2.608'000.000⁴ y el municipio \$1.497'619.963⁵, representados en especie. El departamento autorizó desembolsos parciales por un valor total de \$1.810'311.001, monto que correspondió al 69.41% del aporte al que se obligó.

7. Se acordó que el convenio interadministrativo se liquidaría de común acuerdo dentro del término de 12 meses contados a partir de su vencimiento.

8. Para ejecutar el convenio el municipio suscribió los siguientes negocios jurídicos: i) el contrato⁶ interadministrativo 2019-VIVA-CI-100 del 30 de enero de 2019 con la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA), cuyo objeto consistió en gestionar el suministro de materiales, herramientas, maquinaria, equipos y elementos de construcción para el municipio de Nariño, por valor de \$2.080'000.000 y ii) el convenio interadministrativo CI-008-2019 del 15 de junio de 2019 con la Asociación de Municipios Unidos del Sur de Antioquia (MUSA), con el propósito de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la pavimentación de vías terciarias a través de placa huella en las veredas El Carmelo, Uvital Balsora, San Pedro Arriba y corregimiento Puerto Venus del municipio de Nariño (Antioquia), por valor de \$302'321.643.

9. El convenio 4600009054 alcanzó una ejecución del 70%. El demandante se comprometió a pavimentar, al menos, 6.350 metros de vías terciarias en placa huella. Se construyeron 4.976 metros de riel —78.32% de la placa huella— y 1.985 metros de riel con cuneta —31.25% del total requerido—; sin embargo, con la finalización del período de la administración departamental y municipal 2016 – 2019, la ejecución de las obras de la placa huella se suspendió.

10. El municipio intentó cumplir con el objeto del convenio interadministrativo, a pesar de su desfinanciación, para lo cual sostuvo reuniones con la supervisión del departamento, que señaló que para autorizar el desembolso de aproximadamente \$260'000.000, el demandante debía construir la cuneta que hacía falta para completar el 80% del proyecto. Dadas las dificultades para cumplir con este

⁴ Suma que representa el 63.52% del valor del convenio.

⁵ Suma que representa el 36.48% del valor del convenio.

⁶ En la demanda se hizo referencia al “*convenio*” interadministrativo 2019-VIVA-CI-100 del 30 de enero de 2019; sin embargo, en el texto de ese acuerdo de voluntades se lo identificó como un “*contrato*” interadministrativo (índice 8 SAMAI, C.E.).

requerimiento⁷, el municipio decidió no adelantar las labores constructivas de la placa huella y reportar el proyecto ante la contraloría departamental.

11. El departamento invitó al municipio a liquidar bilateralmente el convenio interadministrativo, para lo cual el demandante propuso las siguientes 2 alternativas: i) el reconocimiento de lo construido de riel más cuneta, caso en el cual el municipio haría un reembolso al departamento o, ii) el reconocimiento de todo lo construido (riel más cuneta más riel solo del que se beneficia la comunidad), caso en el cual el departamento debía realizar un desembolso al municipio.

12. El demandado no aceptó ninguna de las dos propuestas y liquidó unilateralmente el convenio a través de la Resolución 202106008714 del 23 de abril de 2021 y ordenó al municipio reintegrar la totalidad de los aportes.

13. El demandado inició el cobro persuasivo de las obligaciones contenidas en la liquidación unilateral impugnada.

Concepto de violación

14. El municipio señaló que se debe anular el acto administrativo demandado por las siguientes razones: i) el departamento infringió el principio de planeación, porque no fijó correctamente el alcance que le pretendía dar a los recursos económicos que aportó; ii) la supervisión del departamento no fue idónea, en tanto no previó que la obra quedaría desfinanciada; iii) no es procedente realizar el reintegro de los valores económicos realizados por el demandado, porque la construcción de las obras satisfizo las necesidades de las comunidades beneficiadas con el proyecto.

15. Adicionalmente, transcribió algunos apartes de las siguientes normas: artículo 141 y 164 (literal j, romanito v) de la Ley 1437 de 2011, artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007; además, se remitió al artículo 25 de la Ley 80 de 1993 para referirse, en términos generales, al principio de planeación.

16. Asimismo, transcribió apartes de sentencias proferidas por diferentes Subsecciones de la Sección Tercera de esta Corporación referentes a: i) el deber de planeación⁸; ii) el deber de motivación de los actos administrativos de terminación unilateral de los contratos sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública⁹ –EGCAP–; iii) la improcedencia de las potestades unilaterales, incluida la liquidación, en el marco de *contratos interadministrativos* dado el carácter de agente público de ambas partes y la relación horizontal del negocio jurídico celebrado¹⁰.

Contestación de la demanda

⁷ Para cumplir con las exigencias del departamento, el municipio debía: “[...] 4.7.1. *Licitar una obra que se calculó por parte de la Secretaría de Planeación, por un valor de aproximadamente de \$480'000.000, para lo cual no se contaba con recursos.* 4.7.2. *En el proceso contractual debería indicarse que el pago se realizaría contra entrega del 100%, lo que dificultaría la presentación de un oferente.* 4.7.3. *En los convenios suscritos con MUSA y VIVA se contrató la gestión del 100% de los materiales y el 100% de la mano de obra para la construcción de 6.350 metros de placa huella, lo que haría incurrir a la actual administración en un doble pago y un posible detrimento patrimonial [...].” (índice 8 SAMAI, C.E.).*

⁸ Referenció el número interno de proceso 27.315.

⁹ Referenció el número interno de proceso 24.510.

¹⁰ Referenció el número interno del proceso 25.154.

17. El departamento se opuso¹¹ a la prosperidad de las pretensiones. Como fundamento expresó que la liquidación unilateral se realizó en estricto apego de lo estipulado en el convenio interadministrativo y lo consignado en la ley, por las siguientes razones:

18. (i) El 100% de los aportes realizados por el departamento estaba supeditado a que la obra se desarrollara en su totalidad; sin embargo, el municipio no acreditó la ejecución, por lo cual estaba obligado a devolver los recursos en su integridad (cláusula sexta). Señaló que el demandante no contestó los múltiples requerimientos que le hizo para que entregara soportes sobre la ejecución de las obras y la correcta inversión de los recursos; no entregó facturas, certificaciones o cualquier otro documento que diera cuenta de que los trabajos cumplían con las especificaciones técnicas y con los diseños que presentó para acceder al aporte económico que se concertó a través del convenio; no allegó constancia de recibo a satisfacción ni entrega a la comunidad, tampoco constancia de consignación de los recursos no invertidos ni de sus rendimientos financieros.

19. (ii) La planeación de la obra y las gestiones contractuales para su desarrollo estaban a cargo del municipio, puesto que el departamento solo se comprometió a realizar un aporte económico, de suerte que, si hubo deficiencias en la planeación, no pueden ser atribuidas al demandado; además, el demandante se comprometió a aportar los recursos que hiciera falta para completar el proyecto.

20. Con sustento en la referida argumentación, el departamento planteó las excepciones que denominó: i) "*Legalidad de la actuación demandada*"; ii) "*No acreditación de la ejecución del proyecto cofinanciado*"; iii) "*No se comprobó la inversión de los recursos aportados como cofinanciación*" y iv) "*El municipio demandante no cumplió con sus cargas contractuales*".

Alegatos de conclusión en primera instancia

21. Agotada la etapa probatoria¹², el municipio¹³ y el departamento¹⁴ alegaron de conclusión en los términos que se pasan a resumir:

22. El municipio aseguró que el dictamen pericial arrojaba un saldo a su favor de \$432'928.000¹⁵.

23. El departamento insistió en los argumentos consignados en la contestación de la demanda. Señaló que el dictamen pericial da cuenta de que las obras no se ejecutaron en su totalidad y añadió que el objeto convenido no se satisfacía con una ejecución inconexa y discontinua de las dimensiones de la obra, comoquiera que

¹¹ Índice 8 SAMAI, C.E.

¹² A través del auto del 4 de abril de 2022, el Tribunal decretó las pruebas documentales aportadas con la demanda y su contestación, así como el dictamen pericial solicitado por el municipio. Por medio del proveído del 3 de julio de 2024, el juzgador de primera instancia corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, así como al Ministerio Público para que rindiera su concepto (índice 8 SAMAI, C.E.).

¹³ Índice 8 SAMAI, C.E.

¹⁴ Índice 8 SAMAI, C.E.

¹⁵ El municipio indicó que ya le había reintegrado al departamento la suma de \$782.400.000 (índice 8 SAMAI, C.E.).

las labores constructivas debían conservar una vocación de unidad funcional y de servicio a la comunidad.

24. El Ministerio Público no se pronunció.

Fundamentos de la sentencia impugnada

25. El *a quo*¹⁶ concluyó que el municipio incumplió el convenio interadministrativo respecto de las obligaciones consistentes en (i) ejecutar las obras de pavimentación de las vías terciarias de conformidad con las especificaciones de diseño aprobadas e (ii) invertir correctamente los recursos económicos aportados y entregar la información soporte de dicha inversión, por lo cual debía reembolsar la totalidad de los aportes entregados por el departamento —\$2.608'000.000— así como los rendimientos financieros correspondientes —\$34'156.139—.

26. Expresó que el municipio solo logró acreditar el inicio de la obra; no entregó el acta de terminación y de recibo con su informe final. A pesar de que el departamento lo requirió en múltiples oportunidades, el demandante no allegó evidencia documental que diera cuenta de que el aporte económico se invirtió correctamente.

27. Los informes de seguimiento demostraron que el proceso constructivo adolecía de deficiencias respecto de los diseños presentados en la etapa previa a la suscripción del convenio y que no se construyeron todos los metros acordados, en tanto faltó una cantidad considerable de cunetas por ejecutar y se advirtieron fisuras en el concreto que ponían en riesgo la estructura edificada, aspectos que no fueron desvirtuados con el dictamen pericial, puesto da cuenta también de que el municipio no pavimentó los 6.350 metros de vías terciarias en placa huella a los que se obligó¹⁷, aunado al hecho de que en esa experticia se destacaron algunas deficiencias constructivas en las obras adelantadas.

28. El Tribunal resaltó que la supervisión técnica a cargo del municipio fue deficiente, pues el perito aseguró que las condiciones de la placa huella eran muy variables, dado que no se realizaron cunetas en varios tramos de las vías, lo que ocasionó la socavación y daños en la subestructura y suponía la fracturación del concreto; además, en la experticia se indicó que se debieron realizar al menos 56 ensayos para medir la resistencia del concreto, lo que no se hizo. Destacó que, según el dictamen pericial, los rieles de la placa huella se encontraban en buen estado, pero en algunos lugares se evidenciaron grietas que ponían en riesgo la estabilidad de la estructura; cuando se entregaron los materiales de playa y cemento no se tenía control sobre ellos, toda vez que se evidenció que en algunos sectores de Puerto Venus —vereda parte del proyecto— se realizaron pequeñas obras que no estaban contempladas en el objeto del convenio, lo cual demostraba que los recursos económicos se destinaron para un fin distinto al acordado.

¹⁶ Índice 8 SAMAI, C.E.

¹⁷ El Tribunal indicó que el dictamen pericial daba cuenta de que el municipio ejecutó el 78.97% del riel y el 47.90% de la cuneta en las vías que intervino; sin embargo, no alcanzó el 100% de ambos componentes (índice 8 SAMAI, C.E.).

29. El *a quo* refirió que cuando se emitió la resolución cuestionada no existía prueba de que el municipio hubiese efectuado el reintegro de los saldos no ejecutados y los rendimientos financieros correspondientes y advirtió que, si bien el municipio aseguró en sus alegaciones conclusivas que había reintegrado al departamento la suma de \$782'400.000, no aportó prueba que corroborara dicha afirmación.

30. Con base en lo anterior, el Tribunal concluyó que el municipio no desvirtuó la presunción de legalidad de las resoluciones demandadas, lo cual impedía analizar la pretensión consecuencial de liquidación judicial.

31. La negativa a condenar en costas se sustentó en que, si bien se acreditaron unos gastos de pericia, estos estaban a cargo del municipio que resultó vencido en el proceso, además de que no fueron allegados medios de prueba que demuestren su causación por la entidad demandada y favorecida con la decisión.

II. RECURSO DE APELACIÓN

32. El municipio interpuso recurso de apelación¹⁸ con el objeto de que se revoque la sentencia de primera instancia y se acceda a las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su impugnación expresó, lo siguiente:

33. La naturaleza jurídica del acuerdo de voluntades objeto de estudio corresponde a la de un convenio interadministrativo, relación que no podía liquidarse unilateralmente sin la inclusión de una cláusula que le otorgara dicha facultad al departamento, la cual tampoco se entendía incorporada por remisión a lo dispuesto sobre la materia en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —EGCAP—. En consecuencia, el Tribunal debió arribar a la conclusión de que la resolución que adoptó unilateralmente el cruce de cuentas es nula por falta de competencia.

34. El *a quo* valoró indebidamente el dictamen pericial, porque esta prueba da cuenta de que el municipio destinó los recursos económicos del convenio de forma correcta, por lo cual el departamento no podía ordenar el reembolso total de los aportes entregados.

35. La realización de obras ajenas al objeto del convenio en Puerto Venus y la falta de control del municipio sobre los materiales de playa y cemento no se acreditaron con fundamento en una prueba idónea. Pese a que el perito se refirió a tales aspectos, lo que precisó fue que los aportes económicos se destinaron a las obras convenidas y que se utilizaron para la compra de materiales e implementos necesarios para cumplir con las labores constructivas.

36. De conformidad con lo pactado en el convenio, el reembolso de la totalidad de los recursos aportados por el departamento solo procedía en caso de que se comprobara que su destinación no correspondió a los fines acordados. Como las pruebas dan cuenta de que el dinero fue invertido correctamente, el demandado no

¹⁸ Índice 8 SAMAI, C.E.

tenía derecho a solicitar la restitución íntegra de las sumas de dinero que le entregó al municipio.

Trámite en segunda instancia

37. A través del auto del 2 de octubre de 2024¹⁹, el Tribunal concedió el recurso de apelación y esta corporación lo admitió mediante el proveído del 11 de febrero de 2025²⁰.

38. De conformidad con lo regulado en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

39. El municipio y el departamento guardaron silencio.

40. El Ministerio Público rindió concepto²¹ para solicitar que se revoque la sentencia apelada. Como fundamento expresó que el departamento no tenía competencia para liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo, porque esa facultad no se pactó; además, señaló que no era procedente el reembolso total de los aportes entregados al demandante, en tanto logró ejecutar el 78.97% del riel y el 47.90% de las cunetas en las vías que intervino, porcentajes que debían ser tenidos en cuenta en la liquidación judicial, so pena de violar el principio de la buena fe, causar un desequilibrio injustificado en las obligaciones asumidas por el recurrente e incluso propiciar un enriquecimiento sin justa causa a favor del departamento y en perjuicio del municipio.

III. CONSIDERACIONES

Objeto de la apelación

41. Corresponde a la Sala determinar si el Tribunal debió analizar si el departamento estaba habilitado legal o convencionalmente para expedir la Resolución 202106008714 del 23 de abril de 2021. En caso afirmativo, se verificará si las pruebas revelan un vicio por falsa motivación habida consideración de que la demandante sostiene la correcta inversión de los recursos. De lo que se defina sobre estos asuntos, dependerá el estudio de la pretensión que aspira a que se efectúe la liquidación judicial del convenio.

42. La Sala constata que el Tribunal no se pronunció sobre la habilitación del departamento para expedir la resolución demandada, a pesar de que este cargo fue planteado en la demanda. En el acápite denominado fundamentos de derecho se transcribieron apartes de la sentencia proferida el 20 de mayo de 2004 por la Sección Tercera de esta corporación (Exp. 25.154), específicamente, en punto a lo que en ella se expresó respecto de la improcedencia de liquidar unilateralmente negocios jurídicos en los que ambas partes sean entidades públicas²² con fundamento en *“la relación horizontal de la Administración Estado que impide, de*

¹⁹ Índice 8 SAMAI, C.E.

²⁰ Índice 10 SAMAI, C.E.

²¹ Concepto 005 del 27 de enero de 2025 (índice 16 SAMAI, C.E.).

²² Se refirió a *“contratos interadministrativos”*; sin embargo, en este concepto comprendió también los negocios jurídicos en los que ambos extremos se ubican en una relación horizontal.

naturaleza, la imposición de decisiones unilaterales en el mundo de los negocios jurídicos a la contraparte que también es Estado”.

43. Para resolver sobre ese cargo, se empieza por precisar que el negocio jurídico que suscribieron las partes corresponde a un convenio interadministrativo porque así se deriva de su contenido²³ y de la Resolución S2018060371195 del 5 de diciembre de 2018²⁴ —por medio de la cual se justificó su celebración— documentos que muestran que el acuerdo estuvo motivado por la intención de ambas entidades públicas de aunar esfuerzos desde sus competencias para lograr un objetivo común: mejorar la calidad de vida de los habitantes a partir del *“desarrollo integral de los diversos asentamientos en zonas rurales, que se ven afectadas en su calidad de vida por los problemas de transitabilidad que ciertas vías de esta categoría presentan”.*

44. En línea con ello, el objeto del convenio se pactó en la cláusula primera en los siguientes términos: *“[e]l departamento de Antioquia cofinancia al municipio de Nariño con recursos económicos para que este lleve a cabo la pavimentación de vías terciarias”.* En el párrafo primero se precisó que el objeto se ajustaba a los parámetros establecidos en el *“Plan de Desarrollo Antioquia Piensa En Grande 2016-2019, Línea 2: ‘La nueva ruralidad, para vivir mejor en el campo’, Componente 04: Productividad y Competitividad Rural, Programa 02: Infraestructura de vías terciarias como apoyo a la comercialización de productos agropecuarios, pesqueros y forestales”.*

45. En la cláusula segunda se definió el alcance del convenio, en el sentido de indicar que consistía en la entrega, por parte del departamento de Antioquia, de recursos por valor de \$2.608’000.000 para la cofinanciación de las vías terciarias mencionadas en la ficha de priorización presentada por el municipio, con el propósito de que éste ejecutara materialmente la obra.

46. Al definir los aportes de cada una de las partes para la consecución del objeto común, en las cláusulas cuarta y quinta se dispuso que el departamento aportaría la cifra ya mencionada, representativa del 63.52% del valor total del convenio; mientras que el municipio haría un aporte en especie equivalente a \$1.497’619.963, representativo del 36.48%. Adicionalmente, el municipio se comprometió a aportar, en caso de requerirse, *“las sumas contractuales adicionales necesarias y asumir el valor de los adicionales en la ejecución del contrato o del convenio”* que suscribiera para desarrollar el objeto.

²³ En los considerandos del convenio se precisó que su suscripción se realizó con el ánimo de que el departamento y el municipio colaboraran armónicamente en el cumplimiento de las funciones administrativas y la prestación conjunta de los servicios que se hallaban a su cargo. En el párrafo de la cláusula primera de acuerdo de voluntades en cuestión, se indicó que el objeto acordado se ajustaba a los parámetros establecidos en el *“[...] Plan de Desarrollo Antioquia Piensa En Grande 2016-2019, Línea 2: ‘La nueva ruralidad, para vivir mejor en el campo’, Componente 04: Productividad y Competitividad Rural, Programa 02: Infraestructura de vías terciarias como apoyo a la comercialización de productos agropecuarios, pesqueros y forestales [...]”.* Esta información resulta coincidente con lo indicado en la resolución a través de la cual el departamento justificó la suscripción del vínculo obligatorio analizado (índice 8 SAMAI, C.E.).

²⁴ A través de esta resolución el departamento justificó la celebración del convenio interadministrativo con fundamento en que, de conformidad, entre otras normas, con las Leyes 1228 de 2008 y 105 de 1993, a los entes municipales corresponde velar por el mantenimiento y la conservación de la red vial urbana y terciaria; mientras que, en el marco de la visión y misión de la gobernación del departamento, en el plan de desarrollo *“Antioquia Piensa En Grande 2016-2019, Línea 2”* se previó la *“La nueva ruralidad, para vivir mejor en el campo’, Componente 04: Productividad y Competitividad Rural, Programa 02: Infraestructura de vías terciarias como apoyo a la comercialización de productos agropecuarios, pesqueros y forestales”.* (índice 8 SAMAI, C.E.)

47. Las causa que motivó la celebración del convenio y, asimismo, la forma en que este se estructuró, ponen de manifiesto el ánimo asociativo de ambas partes encaminado a superar las dificultades derivadas de los problemas de transitabilidad de algunas vías terciarias, cuya pavimentación se proyectó como un factor de incidencia positiva en la calidad de vida de los habitantes, lo que reluce el ánimo cooperativo del acuerdo que es la base sobre la cual se construyen los convenios interadministrativos, en tanto las entidades públicas que confluyen en ellos se alinean en función de sus competencias en aras de satisfacer mancomunadamente un fin público²⁵.

48. Establecido lo anterior, se precisa que la resolución demandada se analizará como un acto jurídico convencional, en la medida que se expidió en el marco de un convenio interadministrativo, negocio jurídico al que no se integran las facultades unilaterales establecidas en la Ley 80 de 1993, entre ellas, la relativa a la liquidación unilateral²⁶. Si bien la demanda se encaminó a que se declare la nulidad de un acto administrativo, en garantía del derecho de acceso a la administración de justicia y en aplicación del principio *iura novit curia*, se interpretará para abordar la controversia desde la responsabilidad contractual, lo cual no implica modificar la *causa petendi* planteada ni, materialmente, el objeto del proceso, puesto que el análisis se abordará desde los cargos que fueron propuestos, pero en concordancia con la naturaleza que se otorga al acto a través del cual el departamento adoptó el balance final de cuentas.

49. La Sala encuentra asidero al argumento de la demanda que se dirigió a discutir la facultad del departamento para adoptar unilateralmente la liquidación del convenio interadministrativo, por cuanto, además de que al negocio jurídico no se incorporó la prerrogativa pública que en ese sentido consagra la Ley 80 de 1993, las partes no pactaron en cabeza del demandado esa facultad, pues lo que acordaron fue hacerlo de manera concertada:

“DÉCIMA NOVENA.- LIQUIDACIÓN: *En el presente Convenio Interadministrativo de Cofinanciación, será liquidado **interpartes** a su vencimiento o terminación dentro de un término de doce (12) meses, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993; 11 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 89 de 1993, bajo el entendido de que la supervisión se mantiene con plenitud de funciones mientras tengan vigencias las pólizas otorgadas. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en la sentencia 031 del 02 d mayo de 2002, Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejo Ponente Germán Rodríguez Villamizar”*

50. En el marco de los convenios interadministrativos es posible que las entidades, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, convengan que una de ellas liquide unilateralmente el negocio jurídico, en la medida que un pacto como este no entraña el ejercicio de una prerrogativa pública, ni de una potestad excepcional al derecho común; sin embargo, la estipulación debe ser expresa, clara e inequívoca, aspectos que no se derivan de la cláusula transcrita, pues lo que se

²⁵ Sobre la caracterización de los convenios interadministrativos se puede consultar la sentencia proferida por esta Subsección el 21 de febrero de 2025, Exp. 68280.

²⁶ En este sentido se pronunció la Subsección en sentencias del 28 de junio de 2024 (Exp. 69488) y 19 de mayo de 2025 (Exp. 70504), aspecto sobre el cual el ponente aclarará su voto en esta oportunidad.

convino fue realizar el balance final de cuentas de manera concertada; de manera que de ese pacto no se sigue y, por el contrario, se excluye, que una sola de ellas pudiera hacerlo con efectos vinculantes para la otra.

51. Con fundamento en lo anterior, se concluye que el departamento adoptó unilateralmente la liquidación del convenio interadministrativo sin estar facultado para ello; lo que impide mantener la decisión del Tribunal que negó la pretensión de nulidad de la Resolución 2021060008714 del 23 de abril de 2021, para, en su lugar, dejar sin efectos ese acto, en tanto carece de una fuente legal o convencional en virtud de la cual pudiera producirlos.

52. En virtud de lo anterior, procede la Sala a pronunciarse sobre la pretensión de liquidación judicial del convenio interadministrativo.

53. Como en otras oportunidades lo ha hecho la sala²⁷, es pertinente señalar que la sola pretensión de liquidación no revela *per se* un conflicto, razón por la cual debe indagarse acerca de la causa que motiva al demandante a acudir a la vía jurisdiccional para obtener esa declaración y, de manera concordante, por las consecuencias jurídicas que espera que se sean pronunciadas en juicio, en aras de determinar con claridad el objeto del litigio que deberá ser desatado por el juez.

54. Al realizar una lectura íntegra y sistemática de la demanda, se observa que lo que se busca es el reconocimiento del valor de las obras que ejecutó el municipio en desarrollo del convenio interadministrativo. Se anuncia desde ahora que la pretensión será negada, puesto que, si bien es posible establecer que las obras se desarrollaron en parte, lo cierto es que no obran pruebas en el expediente que permitan determinar su valor, lo que impide adoptar el balance final de cuentas.

55. En el convenio las partes estipularon que la obligación del departamento era exclusivamente financiera y que el municipio era el responsable de la correcta inversión y ejecución de los recursos, así como de la ejecución física del proyecto²⁸, en el marco del cual debía pavimentar, al menos, 6.350 metros de vías terciarias, de conformidad con el diseño y actividades propuestas por él mismo.

56. En concordancia con lo anterior, el demandante, además de otras obligaciones, debía ejecutar la obra directamente o a través de cualquiera de los mecanismos establecidos en la ley²⁹, llevar su dirección técnica y, en tal virtud, supervisar su ejecución efectiva y, si era necesario, contratar su interventoría. Adicionalmente, debía abrir la cuenta en la que el departamento depositaría los recursos bajo las condiciones pactadas por las partes, consignar mensualmente al demandado los rendimientos financieros que se reportaran, administrar los aportes, realizar el control de la inversión de los recursos y rendir informes de ello al demandado, mantenerlo informado respecto del avance de las obras, reintegrar los recursos no ejecutados y entregarle la información necesaria para la liquidación del convenio.

²⁷ Sentencia del 21 de marzo de 2025 (Exp. 69.721) y del 1.º de julio de 2025 (Exp. 71.486).

²⁸ Cláusulas sexta y octava: "El municipio será el único responsable de la ejecución del proyecto para el cual recibe el aporte económico del departamento de Antioquia; tendrá su dirección técnica, realizará la supervisión y/o interventoría y demás controles que garanticen la calidad y estabilidad de la obra".

²⁹ Se hizo referencia, entre otras, a las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 489 de 1998.

57. Por su parte, el departamento se obligó a desembolsar los recursos a los que se comprometió, a permitir que el municipio asumiera su ejecución de acuerdo con el objeto y el alcance del convenio, así como a designar un supervisor para verificar la correcta inversión de los recursos, sin que interviniera en la ejecución física de la obra.

58. Está acreditado en el expediente que, en los términos estipulados en la cláusula sexta del convenio interadministrativo³⁰, el departamento depositó el aporte dinerario al que se comprometió —\$2.608'000.000— en la cuenta que para el efecto abrió el municipio³¹; asimismo, se halla demostrado que, para desarrollar el objeto del convenio, el municipio celebró los siguientes negocios jurídicos:

59. (i) El contrato interadministrativo 2019-VIVA-CI-100 del 30 de enero de 2019 con la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) que tuvo por objeto “*gestionar el suministro de materiales, herramientas, maquinaria, equipos y elementos de construcción para el municipio de Nariño*” para la ejecución del convenio celebrado con el departamento y cuyo valor ascendió a \$2.080'000.000³². De conformidad con el acta de liquidación bilateral, este contrato se ejecutó por un monto de \$1.503'480.844. VIVA debía restituir al municipio la suma de \$830.640³³.

60. (ii) El “*convenio interadministrativo*” CI-008-2019 del 15 de junio de 2019³⁴ se celebró con la Asociación de Municipios del Sur de Antioquia (MUSA) para “*aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la pavimentación de vías terciarias a través de placa huella en las veredas El Carmelo, Uvital Balsora, San Pedro Arriba y corregimiento Puerto Venus del municipio de Nariño (Antioquia)*”. Entre otras cosas, MUSA se obligó a contratar la mano de obra necesaria para llevar a cabo la pavimentación de 6.350 metros de vías terciarias a través del sistema de placa huella, de acuerdo con los diseños y las demás especificaciones técnicas suministradas por el municipio; coordinar con el supervisor designado por el demandante las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se debían ejecutar las actividades, realizarlas según sus instrucciones y presentar informes de las actividades realizadas.

61. El valor de este convenio se fijó en la suma de \$302'321.643 que sería desembolsada por el municipio³⁵ de la siguiente manera: i) un 20% a título de anticipo, una vez se suscribiera el acta de inicio; ii) el valor restante, según actas de avance, previa presentación de cuenta de cobro, certificado de recibo a satisfacción

³⁰ Los recursos del convenio serían girados en un solo desembolso equivalente al 100% del valor del aporte del departamento. La cuenta bancaria en la que se depositaría dicho dinero debía: i) generar rendimientos financieros; ii) estar exenta del gravamen financiero 4x1000 y iii) abrirse bajo la denominación del proyecto que se cofinanciaba y contar con las firmas conjuntas del municipio y del departamento. La doble firma era un requisito de procedibilidad para que el municipio pudiese realizar retiros y/o transferencias desde dicha cuenta.

³¹ De acuerdo con lo plasmado en la cuenta de cobro 01 del 14 de diciembre de 2018, el municipio le solicitó al departamento que consignara la suma de \$2.608'000.000 en la cuenta de depósito a la vista 10010633 del IDEA. Obra en el expediente el certificado que acredita el egreso de dichos recursos económicos con destino al producto financiero mencionado. Esta información resulta coincidente con lo señalado en los informes de seguimiento 2, 3 y 4 rendidos por el departamento, documentos en los cuales también se refrenda la información relacionada con el desembolso de los recursos económicos a su cargo (índice 8 SAMAI, C.E.).

³² Desagregado así: \$1.963'190.184 para el suministro de materiales y \$116'809.816 por concepto de gastos administrativos de la contratista.

³³ En el acto de liquidación se indicó que el municipio transfirió a VIVA recursos por valor de \$1.504.311.484. El monto por restituir obedece a la diferencia de esa suma con el valor ejecutado.

³⁴ Índice 8 SAMAI, C.E.

³⁵ En la cláusula tercera se estipuló que el valor sería pagado por el municipio. No se indicó que MUSA realizara algún aporte en dinero o en especie.

suscrito por el supervisor y iii) un último pago, con el acta de liquidación, informe final y certificación de recibo a satisfacción por parte del supervisor.

62. En el expediente existen evidencias documentales de que se ejecutaron parcialmente las obras vinculadas al proyecto, circunstancia que está soportada probatoriamente en los informes de ejecución 1³⁶ y 2³⁷ que el demandante elaboró y remitió al departamento con el propósito de obtener el desembolso de las sumas de dinero a las que se comprometió el demandado. En estos informes el municipio realizó un recuento de cuáles fueron las vías que se priorizaron inicialmente y las que se encontraban en ejecución, detalló las actividades que se desplegaron en el marco de dicho proyecto, indicó cuál fue la incidencia del estado climático en las labores, precisó cuál fue el diseño de mezclas que utilizó para adelantar las tareas constructivas y aportó registros fotográficos de los frentes veredales intervenidos.

63. Las mediciones consignadas en el dictamen pericial³⁸ que obra en el proceso refrendan el hecho de que sí existió ejecución física de la obra por parte del municipio. El perito indicó que el porcentaje de riel construido ascendía a 78.97³⁹%, mientras que el porcentaje de cuneta efectivamente intervenido era de \$47.90⁴⁰%.

64. Pese a que la pericia acredita que para el desarrollo del convenio interadministrativo el demandante ejecutó algunos porcentajes de obra, ese elemento probatorio no permite determinar con certeza y precisión cuál sería el costo que se debería reconocer respecto de las obras efectivamente ejecutadas. En el dictamen se realizó un “análisis económico” tendiente a determinar “los gastos e inversiones efectivamente realizados”, con el objeto de fijar el valor de las tareas constructivas desplegadas; no obstante, dichas cuantificaciones no son de recibo, toda vez que:

65. (i) La prueba pericial tiene por objeto aportar al proceso judicial un conocimiento especializado técnico, científico o artístico en aras de esclarecer o demostrar aspectos que requieren de ese grado de experticia, por lo cual debe ser rendido por un sujeto que acredite tener ese conocimiento especializado; de ahí que en el artículo 226 del CGP se exija, entre otras cosas, que debe ser rendido por un perito; que debe acompañarse de los documentos que le sirven de fundamento y “de aquellos que acrediten la idoneidad y la experiencia del perito”; que debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado y en él se deben explicar “los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones”; así como la información de quien lo rinde relacionada con su identidad, “la profesión, oficio, arte o actividad especial ejercida por quien rinde el dictamen y de quien participó en su elaboración. Deberán anexarse los documentos idóneos que lo habilitan para su ejercicio, los títulos académicos y los documentos que certifiquen la respectiva experiencia profesional, técnica o artístico”.

66. El dictamen pericial que obra en el plenario lo rindió un ingeniero civil especialista en vías y transporte cuyos conocimientos permiten otorgar credibilidad

³⁶ Índice 8 SAMAI, C.E.

³⁷ Índice 8 SAMAI, C.E.

³⁸ Índice 8 SAMAI, C.E.

³⁹ Equivalente 5.014,7 metros.

⁴⁰ Equivalente a 6.083,7 metros.

a su dicho en relación con las cuestiones técnicas que observó y evaluó en las vías terciarias objeto de intervención; sin embargo, no se predica lo mismo en lo concerniente a las cuestiones económicas y financieras del proyecto, pues ninguna experticia acreditó sobre el particular; de manera que no es posible considerar que el autor de la prueba pericial analizada estuviera en condiciones de establecer — con plena corrección— cuál es el estado económico y financiero del proyecto y específicamente el valor que se tendría que reconocer por concepto de las obras que se ejecutaron.

67. (ii) Incluso, si se pasara por alto lo anterior, lo cierto que el perito elaboró las estimaciones económicas en cuestión sobre la base de un informe presentado por el municipio en el que pretendió establecer el “*Estado de cuentas del convenio interadministrativo*”; sin que las cifras allí plasmadas estuviesen acompañadas de las bases documentales que las justificaran, aspecto sobre el cual el INVÍAS requirió al demandante en múltiples oportunidades en aras de que, según se acordó en el convenio, especificara y soportara documentalmente la inversión de los recursos, pero que el municipio nunca atendió.

68. Como pasa a verse, las demás pruebas que obran en el plenario tampoco permiten establecer el valor de los recursos del departamento efectivamente invertidos en las obras o el valor de las que fueron ejecutadas por el demandante, para, a partir de ahí, determinar qué porcentaje corresponde a los aportes del departamento y qué porcentaje a los del municipio —pues, el hecho de que su contribución fueran en especie no significa que no tenga un valor representativo en el costo de las obras—. En estas condiciones tampoco es posible determinar si hay o no lugar a reembolsar recursos al demandado y en qué proporción.

69. Se reitera que, en el convenio de cofinanciación, las partes acordaron que las obligaciones del departamento se limitaban a aportar los recursos y que el municipio sería el único responsable de la ejecución del proyecto, por lo cual tendría a su cargo su dirección técnica, de manera que se garantizara la calidad y estabilidad de las obras. Las partes también pactaron que el municipio podía ejecutar las obras directamente o a través de los mecanismos establecidos por la ley para su contratación. Lo que muestran los documentos, al menos formalmente, es que el demandante solo contrató con terceros la mano de obra y el suministro de materiales, herramientas, equipos y elementos de construcción. Las instrucciones de cómo debían ejecutarse las obras y los demás aspectos que fueran necesarios para su culminación estaban directamente a su cargo.

70. En este contexto, para establecer el valor de las obras y el porcentaje de inversión de los recursos aportados por el departamento en su ejecución no basta con determinar el precio pactado y la forma en la que finalizó el contrato con VIVA, ni el precio y el estado en el que habría finalizado el convenio con MUSA, pues éstos eran apenas unos de los componentes que influían en su costo final, otros estaban representados en los aportes en especie del municipio. Con estos insumos no es posible establecer el valor de los recursos invertidos en las obras que efectivamente se ejecutaron; de manera que resultaba más que pertinente que el demandante cumpliera con la obligación que asumió en el sentido de presentar un *informe detallado* acerca de la inversión de los recursos (numeral 7. ° de la cláusula séptima) o que trajera a juicio la información pertinente que permitiera establecerlo.

71. En todo caso, en relación con el contrato celebrado con VIVA es pertinente mencionar que, si bien es posible determinar que se ejecutó, no es posible establecer qué porcentaje de los insumos adquiridos fueron efectivamente destinados o utilizados en el desarrollo de las obras que se realizaron, puesto que no reposa ninguna prueba de la que se pueda inferir esa información. No hay actas de seguimiento, informes de supervisión ni cualquier otro tipo de información que permita establecerlo. En lo que concierne al *convenio* celebrado con MUSA, no obra información en el plenario que permita determinar cómo se ejecutó este negocio, si se cumplieron sus obligaciones, si se pagó su valor total y, en general, en qué estado culminó.

72. El departamento requirió en múltiples oportunidades al municipio para que presentara la documentación que diera cuenta de la inversión de los recursos y de la ejecución técnica de las obras para que se pudiera proceder al balance final de cuentas; sin embargo, el demandante no cumplió con ese requerimiento, ni tampoco con la carga de la prueba que le correspondía asumir en este proceso para que el convenio se liquidara teniendo en cuenta el reconocimiento del costo de las obras ejecutadas⁴¹.

73. Está acreditado en el proceso que del valor total aportado por el departamento el municipio retiró recursos por la suma de \$1.825'600.000, los cuales fueron autorizados por aquél⁴². Sin embargo, es necesario precisar que, a pesar de que el aval del departamento se justificó en los informes de ejecución que presentó el demandante con cada solicitud de desembolso, lo cierto es que tales documentos no contienen un *informe detallado* acerca de la inversión de los recursos, sino que se refieren, exclusivamente, a aspectos asociados al avance de las obras⁴³.

74. Es pertinente precisar también que con los informes de ejecución 1 y 2 elaborados por el municipio, se anexó un listado de "*comprobantes de egreso*" y, en el segundo de los mencionados, además, se anexaron unas órdenes de pago y unos comprobantes de "*egreso con efectivo*". Estos documentos tampoco permiten establecer el costo de las obras efectivamente realizadas, ni desagregar el monto financiado con los recursos del departamento, por cuanto:

75. (i) Algunos de estos documentos son alusivos a pagos realizados a VIVA, los cuales, por las razones antedichas, resultan insuficientes para determinar en qué porcentaje los insumos adquiridos fueron invertidos en las obras ejecutadas;

⁴¹ CGP, art. 167: "*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*".

⁴² El departamento autorizó el primer desembolso por la suma de \$1.043'200.000 con fundamento en la solicitud presentada por el municipio a la que anexó el contrato interadministrativo 2019-VIVA-CI-100 del 30 de enero de 2019 y su acta de inicio; el segundo desembolso se autorizó por valor de \$521'600.000, como soporte el municipio aportó el informe de ejecución 001 del convenio interadministrativo de cofinanciación del 28 de septiembre de 2019 y algunos comprobantes de egreso; el tercer desembolso se autorizó por valor de \$260'800.000 con soporte en el informe de ejecución 002 del convenio interadministrativo de cofinanciación del 18 de noviembre de 2019 y algunos comprobantes de egreso (Índice 8 SAMAI, C.E)

⁴³ Como se mencionó previamente, los informes hacen alusión a aspectos como las vías que se priorizaron inicialmente y las que se encontraban en ejecución, detalló las actividades que se desplegaron en el marco de dicho proyecto, indicó cuál fue la incidencia del estado climático en las labores a desarrollar, precisó cuál fue el diseño de mezclas que se utilizó para adelantar las tareas constructivas y aportó registros fotográficos de los frentes veredales intervenidos.

76. (ii) Otros corresponden a pagos realizados a una persona natural por concepto de “*prestación de servicios de transporte de materiales*” para la construcción de las vías terciarias. El contrato de prestación de servicios no obra en el plenario y no es posible determinar con exactitud si estos pagos estaban o no asociados con los realizados a VIVA, en la medida en que ésta se comprometió “*a garantizar el despacho y la entrega del suministro de los materiales solicitados en el lugar establecido por el contratante con las características específicas requeridas*”⁴⁴;

77. (iii) Otros documentos se refieren a pagos realizados a otra persona natural por concepto de “*SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE, ACEITES Y ADITIVOS CON DESTINO A LA MAQUINARIA PESADA PARA REALIZAR EL MANTENIMIENTO DE VÍAS, RECUPERACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS EN VÍAS Y PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PLACA HUELLA EN LAS VIAS Terciarias DEL MUNICIPIO DE NARIÑO ANTIOQUIA*”; sin embargo, el contrato que habría respaldado estos pagos tampoco obra en el plenario y, en todo caso, no es posible establecer qué porcentaje del valor pagado corresponde a los gastos asociados a la construcción de la placa huella y qué porcentaje a los otros aspectos relacionados.

78. (iv) En el listado de “*comprobantes de egreso*” se relacionaron algunos que corresponderían a pagos realizados a MUSA. Además de lo indicado previamente en relación con este contrato, en el expediente no obra ningún documento contable que corrobore esta información.

79. Se advierte igualmente que en el informe de seguimiento 2 del 2 de abril de 2020⁴⁵ elaborado por el departamento, en el cuadro correspondiente al resumen de ejecución financiera, se consignó que del total de recursos entregados por el demandado se habían ejecutado \$1.825.600.000; sin embargo, esta referencia solo corresponde a registros contables derivados de la autorización y retiro de fondos, sin que existiera verificación material sobre su destinación efectiva en las obras convenidas, cuya ejecución continuaba pendiente de acreditación.

80. Lo anterior se deduce porque, en el mismo informe, en el cuadro correspondiente al resumen de ejecución física, en lo relativo al compromiso del municipio de realizar, al menos, 6.350 metros de placa huella, se registró un avance del 0%, con la anotación de que debía allegar la documentación que acreditara su cumplimiento; asimismo, en punto a la ejecución de los recursos según el avance del convenio, se indicó que se debía visitar el sitio de las obras para verificar la inversión total y en lo concerniente a la administración de los recursos de las partes y el informe detallado que se debía rendir sobre su inversión, se señaló que el municipio debía entregar la información que diera cuenta del cumplimiento de ese compromiso.

⁴⁴ Si bien en el objeto de este contrato se circunscribió a “*gestionar*” el suministro de materiales, al fijar el precio las partes incluyeron el precio mismo de tales insumos: “*CLÁUSULA SEGUNDA. VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO: PATA IA suscripción del presente contrato interadministrativo el municipio cuenta con un presupuesto oficial de DOS MIL OCHENTA MILLONES DE PESOS M/L (\$2.080.000.000) de los cuales MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO NOVENTA MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO PESOS M/L (\$1.963.190.184) corresponde al suministro de materiales y CIENTO DIECISÉIS MILLONES OCHOCIENTOS NUEVE MIL OCHOCIENTOS DIECISÉIS PESOS M/L (\$116.809.816) a los gastos administrativos del CONTRATISTA equivalentes al 5% más IVA, soportado en el certificado de disponibilidad*”.

⁴⁵ Índice 8 SAMAL, C.E.

81. En el informe de seguimiento 3 del 6 de julio de 2020⁴⁶ se mantuvo, en general, la misma información. Sin embargo, se advirtió que, en punto al avance físico de las obras, la administración de los recursos y su inversión se agregó que en reiteradas comunicaciones que datan de marzo de 2020 hasta junio de ese mismo año se le había solicitado al municipio que remitiera la información pertinente para determinar el cumplimiento de estos compromisos, sin que a la fecha se hubiera recibido respuesta oficial.

82. En el informe de seguimiento 4 del 2 de marzo de 2021⁴⁷ se reiteró, en general, la misma información y se dejó consignado que *“el Municipio no ha aportado las evidencias de los recursos públicos ejecutados en debida forma acorde a lo presupuestal, técnico y legal”* y que, pese a los múltiples radicados enviados entre el 17 de marzo de 2020 y el 1.º de marzo de 2021, *“a la fecha la administración no ha enviado respuesta oficial donde consten los soportes técnicos, jurídicos y legales de la ejecución”*. En punto al seguimiento financiero se modificó la información para señalar que, del total de recursos entregados por el departamento, su ejecución ascendía a \$0. Este ajuste se justificó en el hecho de que a la fecha del informe aún no había *“evidencias presupuestales, técnicas y legales que soporten la ejecución, por tal razón se coloca \$0.00 de ejecución de recursos y de obra física”*.

83. El municipio aportó al proceso el documento denominado *“Respuesta a oficios con relación al convenio N.º 4600009054 de 2018”*. En este consignó una relación de los pagos que, con cargo a los recursos del convenio interadministrativo, se habría realizado a VIVA, MUSA y a tres personas naturales⁴⁸. Por las razones previamente mencionadas no es posible con base en esta información establecer el balance final del convenio. En este documento, el municipio consignó la siguiente salvedad: *“[s]e hace la salvedad que no se observa o no hay documentación clara y precisa del aporte que le corresponde al municipio en especie y es por eso que no se puede cuantificar dicho recurso. Debido a que todos los contratos y convenios que suscribió el municipio con otras entidades y personas jurídicas son bajo el rubro presupuestal del valor del convenio”*. Se añadió que se adjuntaban todos los egresos y órdenes de pago, pero en el plenario no se hallan los anexos de este documento.

84. En el expediente obra oficio del 9 de marzo de 2021 denominado *“Estado de cuentas del convenio interadministrativo”* y el oficio del día 23 siguiente a través del cual el municipio propuso al departamento dos alternativas para liquidar el convenio interadministrativo de cofinanciación. No hay prueba de que ninguno de los dos hubiese sido entregado al departamento. Más allá de esto, lo que evidencia la Sala es que, si bien en éstos se consignó el avance físico de las obras y un reporte financiero discriminado por cada una de las vías priorizadas, lo cierto es que los valores allí mencionados no están respaldados con ninguna prueba que los justifique⁴⁹.

⁴⁶ Índice 8 SAMAI, C.E.

⁴⁷ Índice 8 SAMAI, C.E.

⁴⁸ Las mismas dos personas mencionadas en los párrafos 75 y 76. Se relacionan pagos realizados a una tercera persona, por concepto de transporte de materiales.

⁴⁹ Aunque al final del documento se anunció que se adjuntaban *“todos los egresos y órdenes de pago bajo el convenio mencionado”*, es importante advertir que esos anexos no fueron suministrados (índice 8 SAMAI, C.E.).

85. En los cuadros titulados como “*presupuesto de ejecución*” de cada una de las vías se discriminó la siguiente información: actividad, cantidad, unidad, valor unitario, cantidad ejecutada y valor parcial. Esta información no puede ser contrastada con ninguna otra prueba que obre en el expediente, puesto que ninguna da cuenta de las cantidades de obra efectivamente ejecutadas en cada una de las vías priorizadas, además de que no se cuenta con un presupuesto estimado para cada actividad. La carencia de esta información impide conferir fuerza demostrativa a las cifras y cuadros allegados por la administración municipal, pues no se dispone del parámetro presupuestal y económico que dé sustento a las cantidades, precios unitarios y valores parciales allí reportados.

86. Dado que, en los términos del convenio interadministrativo el municipio asumió de manera exclusiva la responsabilidad de la ejecución del proyecto y, en tal virtud, tenía a su cargo la dirección de las obras, lo que le imponía el deber de designar un supervisor o, según el caso, un interventor que llevara el control de su desarrollo, con especificación de las actividades realizadas, su cantidad, la correcta ejecución y el costo según el presupuesto acordado, éste era el llamado a documentar y reportar al departamento el avance físico de los trabajos y, asimismo, como se comprometió a administrar e invertir los recursos, también estaba obligado a informar de manera soportada y detallada el manejo de los aportes de las partes y su destinación en las obras ejecutadas. No obstante, no solo no presentó esa información al demandado, sino que tampoco lo hizo en este juicio, lo que impide adoptar de manera judicial el balance final de cuentas en la forma pretendida por él.

87. Se añade a lo anterior que se desconoce si el saldo de los recursos aportados por el departamento y cuyo desembolso no fue autorizado por éste fueron o no restituidos al demandado y en qué porcentaje⁵⁰, puesto que, como mencionó el Tribunal en su fallo, si bien el municipio afirmó en sus alegatos de conclusión que devolvió la suma de \$782'400.000, lo cierto es que no obra prueba de que lo hubiera hecho, incertidumbre que también imposibilita realizar el cierre final de cuentas del negocio jurídico.

88. Existe otra razón que impide a la Sala adoptar el balance final de cuentas. La información que reporta el expediente pone en evidencia que hay diferencias entre las partes en cuanto a la correcta ejecución y destinación de los recursos y si, en consecuencia, debía o no aplicarse lo estipulado por ellas en el párrafo tercero de la cláusula sexta⁵¹ y en la cláusula séptima⁵², en cuanto a que los aportes debían destinarse al objeto convenido y en la forma acordada, so pena de que el municipio tuviera que restituirlos al departamento en su integridad, aspecto que tiene clara incidencia en la liquidación del negocio jurídico. Sin embargo, como en este proceso no se planteó una pretensión de incumplimiento, la Sala carece de competencia

⁵⁰ Según la información que obra en el plenario, el departamento aportó \$2.608'000.000 y autorizó retiros por un valor de total de \$1.825'600.000, por lo que debía quedar un saldo de \$782.400.000, más rendimientos financieros.

⁵¹ “Los recursos no podrán ser destinados para ningún fin diferente al solicitado y por lo tanto deberán ser estrictamente ejecutados en la forma acordada, so pena de hacer efectivas las garantías exigidas y quedando el municipio obligado a reembolsar los recursos entregados por el departamento” (índice 8 SAMAI, C.E.).

⁵² “[h]acer un buen manejo de los recursos aportados por el departamento de Antioquia para la ejecución del objeto del convenio interadministrativo, los cuales no podrán ser destinados para ningún fin diferente al establecido en el convenio y por lo tanto deberán ser estrictamente ejecutados en la forma acordada, so pena de hacer efectiva la póliza de cumplimiento y dar por terminado el convenio, quedando el municipio obligado a reembolsar los recursos entregados por el departamento de Antioquia” (índice 8 SAMAI, C.E.).

para abordar dicho examen y, por lo mismo, para derivar la consecuencia convenida por las partes, por cuanto ello desbordaría el marco procesal fijado por la pretensión exclusivamente orientada a la liquidación judicial del acuerdo de voluntades en cuestión.

89. Es pertinente también advertir que no es posible adoptar la liquidación del convenio en la forma que lo hizo el departamento, esto es, con la orden de reintegrar en su totalidad los aportes que realizó el demandado, puesto que lo cierto es que las pruebas acreditan que, al menos, parcialmente, las obras se ejecutaron. Lo que no se puede determinar es a qué valor ascendieron y tampoco desagregar el monto que habría sido financiado con los recursos del departamento.

90. Lo anterior adquiere relevancia si se tiene en cuenta que, por su especial naturaleza, la liquidación de los convenios interadministrativos no puede hacerse bajo el esquema de prestaciones y contraprestaciones propio de los contratos conmutativos sinalagmáticos, sino en función de su carácter asociativo para la consecución de un objetivo común, característica de la que, a su vez, se deriva un esquema de distribución de riesgos también peculiar y acorde con la singularidad de estos negocios jurídicos, el cual impone entender que, salvo pacto expreso en contrario, los riesgos se distribuyen entre las partes en función de sus aportes, en la medida que a todos interesa la consecución del objetivo y todos confluyen desde sus competencias a su realización, del mismo modo comparten el riesgo de su eventual frustración o fracaso⁵³.

91. En ese sentido, el hecho de que las partes hubieran acordado que la participación del departamento se limitaba a aportar recursos económicos y que la ejecución material del proyecto y el manejo de aquéllos correspondía enteramente al municipio, no significa que el riesgo de que el objeto común no se lograra por causas ajenas a las partes hubiere recaído exclusivamente en la entidad ejecutora, pues, al margen de la naturaleza de los aportes a los que cada una se obligó, lo cierto es que a ambas convenía su consecución y fue en función de ello que se vincularon al acuerdo, sin que hubieran pactado una distribución de riesgos diferente.

92. En el proceso está acreditado que el objeto perseguido en el convenio no se cumplió en su totalidad, pero esto no conduce de forma automática a concluir que el municipio esté obligado a restituir íntegramente al departamento la totalidad de los recursos aportados por él; para ello se tendría que determinar la causa que desembocó en esa consecuencia, de lo cual tampoco obra información suficiente y clara en el proceso, del mismo modo que no es posible establecer si, pese a que la finalidad no se logró en su totalidad, lo ejecutado benefició el interés público que se pretendía satisfacer de manera mancomunada aun cuando fuera de manera parcial. Se reitera que, si dicha restitución se pretendiera fundamentar en la aplicación de las cláusulas sexta y séptima del acuerdo, tendría que establecerse que se cumplieron las condiciones que daban lugar a la consecuencia allí pactada, aspecto sobre el cual no puede incursionar la Sala por no haberse planteado una pretensión de incumplimiento en contra del municipio.

⁵³ Al respecto se puede consultar la sentencia proferida por esta Subsección el 21 de febrero de 2025, Exp. 68280.

93. En las condiciones analizadas, la Sala modificará la sentencia de primera instancia, toda vez que se dejará sin efectos la Resolución 202106008714 del 23 de abril de 2021; sin embargo, se mantendrá la negativa frente a la pretensión de liquidación judicial del convenio.

94. Por último, dado que de las pruebas que obran en el expediente indican que, al parecer, no hubo un debido control en el manejo de los recursos públicos que le fueron entregados al municipio por el departamento en el marco del convenio interadministrativo 4600009054 del 7 de diciembre de 2018 y, ante la inexistencia de pruebas que permitan determinar con certeza su destinación total al objeto convenido, así como ante la falta de claridad de lo que habría ocurrido con los recursos que no fueron retirados por el municipio de la cuenta en la que se depositaron ni de sus rendimientos financieros, la Sala compulsará copias a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que, en el marco de sus respectivas competencias, investiguen las conductas y omisiones de los respectivos funcionarios en relación con esta materia y determinen las acciones y responsabilidad a que haya lugar.

Costas

95. Dado que a este proceso se le aplica el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 365 del CGP, la Sala no condenará en costas a la parte demandante, en la medida en que su recurso de apelación y, como consecuencia de ello, su demanda también lo hizo parcialmente.

IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia adoptada el 9 de septiembre de 2024, por medio de la cual la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas y, en su lugar, se dispone:

1.º Dejar sin efectos la Resolución 202106008714 del 23 de abril de 2021.

2.º NEGAR la pretensión de liquidación de judicial del convenio interadministrativo de cofinanciación 4600009054 del 7 de diciembre de 2018.

3.º SIN condena en costas.

SEGUNDO: SIN condena en costas en segunda instancia.

TERCERA: COMPULSAR copias ante la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación para que, en el marco de sus respectivas competencias, investiguen las conductas y omisiones de los respectivos funcionarios en relación con el manejo y la destinación de los recursos públicos que esa entidad territorial recibió del departamento de Antioquia, en el marco del convenio interadministrativo 4600009054 del 7 de diciembre de 2018.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
(aclaración de voto)

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI.

