

CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Régimen jurídico – Características – Artículo 95 de la Ley 489 de 1998

La jurisprudencia de esta corporación ha establecido una diferenciación clara entre los contratos y los convenios interadministrativos; caracterización que permite, entre otras, establecer el régimen jurídico aplicable en cada caso concreto.

Sobre el particular, resulta importante destacar que los criterios que ha utilizado la jurisprudencia para identificar los convenios interadministrativos parten del fundamento previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, lo que resulta aplicable al caso concreto en tanto que el acuerdo objeto de estudio fue suscrito por dos entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones administrativas.

En el contexto descrito, los convenios interadministrativos se caracterizan por la unión de esfuerzos que se adelanta con el objetivo de satisfacer una finalidad común,[...] ^

Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha reiterado que los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se rigen de forma automática por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en tanto que estas normas están destinadas esencialmente a regular las relaciones contractuales conmutativas, en las que existen prestaciones recíprocas, y no comprende acuerdos de tipo asociativo y de colaboración entre entidades públicas, por lo que, incluso, su aplicación directa podría llegar a generar contradicciones e impedir la materialización del interés común perseguido. Así las cosas, este tipo de convenios deben “autorregularse por sus propias estipulaciones, 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”.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Facultades – Convenios interadministrativos

[...] con la sola mención abstracta a esos cuerpos normativos no puede entenderse que las partes otorgaron la potestad para liquidar unilateralmente el acuerdo al Ministerio, en tanto las facultades convencionales de carácter unilateral deben ser pactadas de manera expresa y con una claridad suficiente que evidencie el consentimiento explícito, que no dé lugar a equívocos y que no suponga el ejercicio de una posición dominante de una parte hacia la otra. Sobre el particular, esta Subsección ha señalado que la adopción de decisiones unilaterales en relaciones jurídicas en igualdad es válida, únicamente si se produce en virtud de la anuencia previa de los contratantes.

En ese sentido, no se discute que en los convenios interadministrativos resulta válido que una de las partes realice la liquidación unilateral, siempre y cuando ello esté expresamente acordado, sin equívocos y de manera clara y precisa, según el acuerdo de voluntades.

CONVENIO DE ASOCIACIÓN – Régimen contractual – Finalidad

[...] es necesario agregar que, si bien del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007- deviene la facultad de liquidar unilateralmente los negocios jurídicos estatales mediante acto administrativo, lo cierto es que, tal como lo ha considerado esta Subsección y la Sala de Consulta de esta Corporación, la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 impide una aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales, en la medida que no incorpora ninguna remisión directa a dicho Estatuto y, por lo tanto, acudir al EGCAP solo será posible cuando “exista una verdadera laguna o falta de regulación normativa y/o convencional” , sobre lo convenido entre las partes.

De acuerdo con la pauta jurisprudencial en cita, debido a que los convenios interadministrativos del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se rigen por el Estatuto General de Contratación de

Administración Pública, a menos de que exista pacto expreso al respecto o su aplicación ocurra con la finalidad resolver lagunas interpretativas, se concluye que, como en el caso concreto no se consagró tal facultad, no hay razones para aplicar automáticamente las normas de contratación pública.

DIFERENCIAS ENTRE CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

Los convenios interadministrativos se diferencian de los contratos, porque no existe la contraposición de intereses entre las entidades públicas que lo celebran. Sin embargo, ello no implica que no se puedan asumir compromisos de carácter patrimonial, siempre que sea para la obtención de un fin común en la cooperación.



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., trece (13) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 52001-23-33-000-2017-00470-01 (70.405)
Demandante: NACIÓN –MINISTERIO DEL INTERIOR
Demandado: MUNICIPIO DE GUALMATÁN
Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES -CPACA

Temas: CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – regulados por el artículo 95 de Ley 489 de 1998 – régimen jurídico y disposiciones convenidas por las partes / DIFERENCIAS ENTRE CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – los convenios propenden la unión de esfuerzos para satisfacer un objetivo común – no implican intereses contrapuestos, ni la conmutatividad de los contratos / LIQUIDACIÓN UNILATERAL– en los convenios interadministrativos, debido a la no aplicación automática de las normas del EGCAP, se requiere un pacto expreso que faculte a una de las partes para ejercer la unilateralidad / OBLIGATORIEDAD DEL PRECEDENTE – debe acogerse en el caso concreto por su pertinencia y semejanza con los problemas jurídicos resueltos en anteriores ocasiones. PRECEDENTE VINCULANTE – En los convenios interadministrativos es viable pactar la liquidación unilateral del negocio, pero tal facultad debe estar expresamente consignada. Por su naturaleza, no es dable aplicar automáticamente las normas del EGCAP, de forma que no es posible deducir la potestad de liquidar unilateralmente el acuerdo si ello no se pactó en forma explícita / CADUCIDAD – el término para presentar la demanda se debe contabilizar de acuerdo con la regla prevista en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, numeral 2, del literal j), apartado v), a partir del vencimiento del plazo establecido por las partes para llevar a cabo la liquidación bilateral – como en el convenio interadministrativo no se pactó la facultad para liquidarlo unilateralmente no es posible tener en cuenta el plazo de 2 meses previstos en la Ley 1150 de 2007 para agotar esa etapa / COSTAS – no procede condena cuando se ventila un interés público – recuperación de patrimonio del Estado

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia anticipada del 21 de abril de 2023, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión, declaró probada la caducidad de la acción de controversias contractuales.

SÍNTESIS DEL CASO

2. La controversia, planteada gira en torno a los supuestos incumplimientos del municipio de Gualmatán de las obligaciones asumidas en el convenio interadministrativo F-250 del 5 de noviembre de 2013, suscrito con el Ministerio del Interior. El demandante también pidió que se liquide judicialmente el negocio jurídico, el reembolso a su favor de los aportes realizados y que se reconozca, como indemnización, el monto de la cláusula penal pecuniaria.

ANTECEDENTES

La demanda

3. El 8 de mayo de 2017¹, el Ministerio del Interior (*en adelante, el Ministerio, el demandante o el apelante*), a través de apoderado judicial, presentó demanda de

¹ Se advierte que el conocimiento del asunto correspondió en primer lugar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca; sin embargo, previo a la admisión de la demanda, remitió el proceso al Tribunal



controversias contractuales contra el municipio de Gualmatán (*en lo sucesivo, el Municipio, la demandada o la entidad territorial*), con el fin de que se resuelvan las controversias surgidas en relación con la ejecución del convenio interadministrativo F-250 del 5 de noviembre de 2013 del que fueron parte.

4. Sobre el particular elevó las siguientes pretensiones (se transcribe con los posibles errores):

“2. Pretensiones.

2.1. Se declare el incumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio de Gualmatán – Nariño, contenidas en los numerales 19, 29, 34 y 38 de la cláusula segunda y la cláusula cuarta del convenio interadministrativo No. F-250 de 50136, suscrito el 5 de noviembre de 2013 entre el Ministerio del Interior – FONSECON y el municipio de Gualmatán – Nariño.

2.2. Se condene al municipio de Gualmatán – Nariño, a pagar la suma de sesenta y ocho millones trescientos mil pesos (\$68'300.000) moneda legal, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo, contenidas en el convenio interadministrativo No. F-250 de 2013.

La suma anterior, se tasa con base en la cláusula octava del acuerdo de voluntades, equivalente al 10% del valor del convenio interadministrativo No. F-250 de 2013, amparada por la Póliza de Cumplimiento No, 436-47-994000024087, expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., constituida por el municipio de Gualmatán – Nariño a favor del Ministerio del Interior, la cual se encontraba vigente al momento del incumplimiento por parte del ente territorial.

2.3. Se ordene al municipio de Gualmatán – Nariño, a consignar el tesoro nacional la suma de seiscientos treinta y seis millones doscientos ochenta y dos mil doscientos cuarenta pesos (\$636'282.240) moneda legal, correspondiente a la suma desembolsada y no ejecutada en el convenio interadministrativo No. F-250 de 2013.

2.4. Se ordene al municipio de Gualmatán – Nariño a consignar al tesoro nacional los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar, sobre los recursos desembolsados en la ejecución del convenio interadministrativo No. F-250 de 2013, desde la apertura hasta su cancelación.

2.5. Se liquide en sede judicial el convenio interadministrativo No. F-250 suscrito el cinco (5) de noviembre de 2013, decretando los ajustes, revisión, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo señalado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por la Ley 1150 de 2007, artículo 11, como consecuencia de los desembolsos realizados por el Ministerio del Interior – FONSECON al municipio de Gualmatán – Nariño, con ocasión del objeto del convenio interadministrativo anteriormente señalado.

2.6. Se indexen y se actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenada la entidad demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del convenio interadministrativo No. F—250 de 2013, al momento de dictar sentencia.

2.7. Solicito al Despacho condenar en costas a la entidad demandada”.

5. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:

Administrativo de Nariño, que, mediante auto del 17 de marzo de 2018 inadmitió la demanda porque no se precisaron los hechos en los que fundó el incumplimiento y, posteriormente, la admitió con providencia del 24 de mayo de 2018. Cuaderno de primera instancia, que se encuentra en el expediente digital, índice 2 del historial de Samai.



6. El 5 de noviembre de 2013, el Ministerio del Interior, con cargo a los recursos del Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, en adelante, Fonsecon² y el municipio de Gualmatán suscribieron el convenio F-250 de 2013, en el que acordaron: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura, mediante la ejecución del proyecto denominado estudio, diseño y construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC en el municipio de Gualmatán (Nariño)”*³.
7. Las partes se comprometieron a aportar, por el Ministerio del interior, el valor de seiscientos ochenta y tres millones de pesos (\$683'000.000) y el municipio de Gualmatán un lote de su propiedad destinado para la construcción del Centro de Integración Ciudadana. El plazo de ejecución se extendió hasta el 31 de diciembre de 2014⁴.
8. El Ministerio aseguró que, mediante oficio del 22 de noviembre de 2015, requirió al municipio para que aportara los documentos necesarios para liquidar el convenio interadministrativo F-250 de 2013; sin embargo, la entidad territorial no allegó los archivos requeridos para realizar el balance final del negocio jurídico.
9. En ese contexto, manifestó que la demandada incumplió diferentes obligaciones a su cargo pactadas en la cláusula 2 del convenio, específicamente, en lo relacionado con la colaboración, entrega de documentos y liquidación.

Fundamentos de derecho

10. El demandante manifestó que las entidades públicas pueden asociarse entre sí para el cumplimiento de sus funciones, a través de diferentes mecanismos de asociación, como lo son los convenios interadministrativos contemplados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.
11. Con ese precepto normativo explicó que, debido a la aplicación del Código Civil en los convenios interadministrativos, las partes deben responder cuando alguna de ellas no cumple las prestaciones a su cargo, entre las que se encuentra la obligación de liquidar el negocio jurídico. En esa misma línea argumentativa, indicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha resaltado la importancia de liquidar oportunamente los convenios y/o contratos en que sea parte una entidad pública, en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Contestación de la demanda

12. El Municipio se opuso a las pretensiones de la demanda, porque el convenio fue cumplido y únicamente faltó la liquidación, asunto que puede someterse a una

² Decreto 399 de 2011, artículo 1: *“Naturaleza jurídica De conformidad con el artículo 122 de la Ley 418 de 1997, el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSECON, es una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior y de Justicia como un sistema separado de cuenta”*.

³ La copia escaneada del convenio interadministrativo F-250 de 2013 se encuentra en el cuaderno de primera instancia, visible en expediente digital, índice 2 del historial de Samai.

⁴ Inicialmente, el plazo de ejecución se pactó hasta el 30 de junio de 2014; sin embargo, se prorrogó, de común acuerdo, en dos ocasiones, hasta el 31 de diciembre de 2014 (folios 361 a 368 y 398 a 399 del cuaderno de primera instancia).



decisión judicial. En cuanto a la pretensión de devolución al tesoro nacional de los rendimientos financieros y los intereses que generaron los recursos desembolsados en la ejecución del convenio interadministrativo No. F-250 de 2013, expresó que el dinero correspondiente a ese concepto fue devuelto oportunamente al Ministerio, pero correspondió a \$996.891, monto diferente al solicitado en las pretensiones.

Trámite de sentencia anticipada

13. El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante providencia del 15 de febrero de 2022⁵, consideró que el objeto del litigio consistió en un asunto de puro derecho, decretó las pruebas documentales y denegó por impertinencia las demás solicitudes probatorias.
14. Además, fijó el litigio en los siguientes términos:

“¿El municipio de Gualmatán incumplió las obligaciones establecidas en el convenio No F-2580 de 2013, específicamente aquellas que exigían enviar la documentación requerida para la liquidación del convenio? En caso de que la respuesta sea afirmativa. ¿Debe condenarse al municipio de Gualmatán al pago de las sumas reclamadas en la demanda? ¿Debe liquidarse en sede judicial el convenio interadministrativo No F-250 de 2013?”⁶.

15. Por último, ordenó correr traslado a las partes por el término de diez (10) días, para que presentaran sus alegatos de conclusión.
16. La parte demandante reiteró los argumentos de la demanda y sugirió respuesta afirmativa a los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio, con el fin de concluir que se demostró el incumplimiento del convenio interadministrativo F-250 de 2013⁷.
17. La entidad demandada indicó que cumplió con las obligaciones a su cargo. Sin embargo, debido al cambio de administración a finales del 2015, solamente hasta el año 2016 logró reunir los archivos necesarios para enviarlos al Ministerio. Sobre la devolución del saldo no ejecutado, aseguró que consistió en \$44.749 y que dicho dinero, junto con sus rendimientos financieros, se depositó a la entidad demandante mediante consignación No. 2487963 del 25 de noviembre de 2019, efectuada en el Banco Popular, por el valor de \$ 1'027.117,80.

Sentencia anticipada de primera instancia

18. El Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión, mediante sentencia del 21 de abril de 2023, declaró probada la caducidad de la acción de controversias contractuales, con fundamento en lo siguiente:
19. Para el *a quo*, el negocio jurídico objeto de estudio constituyó un convenio de asociación con el que las dos entidades públicas pretendieron unir esfuerzos para el logro de un objetivo común, como lo fue promover la gobernabilidad y seguridad ciudadana en el municipio de Gualmatán. En ese sentido, concluyó que se reguló por lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

⁵ Expediente digital, índice 2 de Samai.

⁶ *Ídem*.

⁷ *Ídem*.



20. Por otra parte, analizó la cláusula cuarta del convenio F-250 de 2013, y precisó que las partes acordaron el término de ejecución, inicialmente, hasta el 30 de junio de 2014; sin embargo, mediante prórrogas suscritas posteriormente⁸, el plazo se amplió hasta el 31 de diciembre de 2014.
21. En esa misma línea argumentativa, constató que en el párrafo primero de la cláusula objeto de análisis las partes pactaron un plazo de 4 meses para lograr la liquidación del convenio interadministrativo, por lo que este término se extendió hasta el 1 de mayo de 2015. En cuanto a la posibilidad de liquidar unilateralmente el negocio, el *a quo* precisó que, por no existir una habilitación expresa de las partes, no era posible ejercer esa facultad.
22. En ese contexto, el Tribunal contabilizó el término de caducidad a partir del 1 de mayo de 2015 (fecha en que finalizó el plazo para liquidar bilateralmente el convenio) y estableció que, por consiguiente, la demanda debió interponerse, a más tardar, el 1 de mayo de 2017; no obstante, como el escrito se presentó el 8 de mayo de 2017, concluyó que fue extemporánea. Además, aclaró que el Ministerio no agotó la conciliación extrajudicial y se acogió a lo establecido en el artículo 613 del Código General del proceso.
23. Por último, no condenó en costas, por considerar que en el proceso se ventiló un asunto de interés público en el que se pretendió la protección del patrimonio público y devolución de dinero al Tesoro Nacional.

El recurso de apelación

24. La parte demandante presentó recurso de apelación, en el que manifestó su desacuerdo con la declaratoria de la caducidad de la acción de controversias contractuales, con fundamento en los siguientes argumentos:
25. De manera inicial, expresó que el Tribunal erró al considerar que el negocio jurídico objeto de estudio correspondió a un convenio. Según el recurrente, a pesar de haber sido denominado de esa manera, lo cierto es que de su contenido se evidencia que se trató de un contrato interadministrativo, debido a los siguientes elementos: (i) manifestación de voluntad, (ii) objeto, (iii) obligaciones, (iv) plazo de ejecución, (v) precio y (vi) forma de pago. En ese entendido, concluyó que sí estaba facultado para liquidar unilateralmente el negocio.
26. El recurrente también consideró que la sentencia de primera instancia no tuvo en cuenta lo acordado en el párrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio, en el que se dispuso que si el municipio no se presentaba a la etapa de liquidación o no aportaba los documentos requeridos para el efecto, se acudiría al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 19 de 2012. Con fundamento en esas disposiciones, afirmó que debía tenerse en cuenta el plazo con que contaba la entidad contratante para liquidar unilateralmente el negocio jurídico, previo a que iniciara a correr el término de caducidad y, por ende, la demanda fue oportuna.

Trámite de segunda instancia

⁸ Prórrogas firmadas el 25 de junio de 2014 y el 1 de diciembre de 2014.



27. El Tribunal *a quo* concedió el recurso de apelación⁹; posteriormente, por encontrarse acreditados los presupuestos de procedencia, oportunidad y sustentación, fue admitido por esta Corporación el 24 de octubre de 2023. Además, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 4 y 6 del artículo 247¹⁰ se advirtió a las partes que podían alegar de conclusión y se comunicó al Ministerio Público por si consideraba pertinente emitir concepto.
28. El Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado emitió concepto el 10 de noviembre de 2023, en el que solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia que declaró la caducidad de la acción contractual¹¹. Las partes procesales, por su lado, guardaron silencio en esta oportunidad.
29. Posteriormente, mediante sendos autos del 10¹² y 22¹³ de julio de 2024, se reconoció personería a los apoderados designados por la Nación –Ministerio Interior y el municipio de Gualmatán¹⁴.

CONSIDERACIONES

30. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, corresponde a la Sala proferir la sentencia de segunda instancia.

El objeto del recurso de apelación interpuesto y los problemas jurídicos para resolver la controversia

31. Sobre el particular, por tratarse de un presupuesto procesal para resolver sobre las pretensiones de la demanda¹⁵ y también por ser el objeto de discusión a través del recurso de apelación, se debe dilucidar si en el caso concreto se configuró o no la caducidad de la acción.
32. Con ese propósito, para solucionar el caso concreto, la Sala abordará los siguientes aspectos: (i) la naturaleza y el régimen jurídico del negocio F-250 de 2013; (ii) la

⁹ A través de providencia del 30 de agosto de 2023, expediente digital visible en el índice 2 del historial de actuaciones de Samai.

¹⁰ Artículo 247, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. “Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento (...).

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes (...).

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia”.

¹¹ Índice 10 del historial de actuaciones de Samai.

¹² Índice 19 del historial de actuaciones de Samai.

¹³ Índice 25 del historial de actuaciones de Samai.

¹⁴ De manera previa, esta Corporación requirió al municipio de Gualmatán, para que allegara los documentos que acreditaban la condición de alcalde de Javier Antonio Hormaza Molina, quien, en memorial del 8 de marzo de 2024, actuó como poderdante sin haber comprobado su calidad de alcalde para designar apoderado judicial de la entidad demandada (Índice 19 de Samai)

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, a cuyo tenor: “si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.



posibilidad de liquidar unilateralmente ese acuerdo de voluntades por parte del Ministerio; (iii) la caducidad de la acción de controversias contractuales; y (iv) la determinación sobre la condena en costas.

33. Así, se destaca que, con base en la impugnación del fallo de primera instancia, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) ¿El negocio jurídico objeto de estudio correspondió a un convenio o a un contrato interadministrativo?; (ii) ¿El Ministerio contó con la facultad de liquidar unilateralmente el acuerdo de voluntades?; y (iii) ¿la demanda se presentó de manera oportuna o extemporánea?

Caso concreto

Naturaleza del convenio interadministrativo F-250 de 2013 y régimen jurídico

34. La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido una diferenciación clara entre los contratos y los convenios interadministrativos; caracterización que permite, entre otras, establecer el régimen jurídico aplicable en cada caso concreto.
35. Sobre el particular, resulta importante destacar que los criterios que ha utilizado la jurisprudencia para identificar los convenios interadministrativos parten del fundamento previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998¹⁶, lo que resulta aplicable al caso concreto en tanto que el acuerdo objeto de estudio fue suscrito por dos entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones administrativas.
36. En el contexto descrito, los convenios interadministrativos se caracterizan por la unión de esfuerzos que se adelanta con el objetivo de satisfacer una finalidad común, nota característica¹⁷ que, en este caso, corresponde a la necesidad de promover la integración social y comunitaria, específicamente de la población de Gualmatán, a través de la construcción del Centro de Integración Ciudadana -CIC, mediante el esfuerzo conjunto entre el Ministerio y la entidad territorial, sin que se logre advertir una contraposición de intereses.
37. Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha reiterado que los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se rigen de forma automática por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en tanto que estas normas están destinadas esencialmente a regular las relaciones contractuales conmutativas, en

¹⁶Artículo 95: “Asociación entre entidades públicas. *Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...)*”.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 2016, C.P. Álvaro Namén Vargas. En este concepto se analizó la naturaleza de un convenio interadministrativo entre el Ministerio del Interior – Fonsecon y el municipio de El Castillo, Meta. Con condiciones similares a las que ocupan el asunto de la Sala en esta ocasión y consideró que “*El convenio interadministrativo 113 de 2015 reúne los elementos distintivos de los convenios administrativos propiamente dichos señalados en este concepto, destacándose particularmente su objeto, como es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio (...). Se observa que existen aportes de las dos partes y que si bien se trata de la construcción de una obra pública ésta se realizará con recursos aportados por el Ministerio – Fonsecon para lograr el fin común del Estado (...). De esta forma no se evidencia un contenido oneroso, ni una remuneración o precio a título de contraprestación por el objeto del convenio. Ahora bien, si existen obligaciones para ambas partes, es explícita la voluntad de colaboración, cooperación y coordinación entre las entidades, por lo que el convenio se ejecuta en un plano de igualdad o equivalencia de prestaciones.*”



las que existen prestaciones recíprocas¹⁸, y no comprende acuerdos de tipo asociativo y de colaboración entre entidades públicas, por lo que, incluso, su aplicación directa podría llegar a generar contradicciones e impedir la materialización del interés común perseguido¹⁹. Así las cosas, este tipo de convenios deben “*autorregularse por sus propias estipulaciones, 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*”²⁰.

38. Sobre el caso particular, la Subsección retoma lo considerado en sentencia del 22 de octubre de 2021, en un asunto de circunstancias similares y en el que se resolvieron idénticos problemas jurídicos, por lo que debe ser analizado y aplicado, por constituir precedente vinculante, para resolver el presente caso²¹. Al respecto, en esa ocasión se resolvió sobre el convenio interadministrativo F-249 de 2013, suscrito entre el Ministerio del Interior y el municipio de San Bernardo. En esa oportunidad, se concluyó que el acuerdo de voluntades se reguló por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, porque consistió en una unión de esfuerzos para cooperar la consecución de un objetivo común, que consistió en promover la gobernabilidad y la seguridad a través de la construcción del Centro de Integración Ciudadana, en el que las partes se comprometieron a realizar unos aportes en dinero y/o en especie, sin que de las obligaciones asumidas se hubiera evidenciado una contraprestación de intereses sino, por el contrario, que las entidades unieron esfuerzos para lograr el objetivo del convenio suscrito en beneficio de la comunidad²².

¹⁸ Tal como se reconoce en la Ley 80 de 1993, artículo 27. “artículo 27: “*En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento*”.

Artículo 28: *En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de la cláusula y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos*”.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2019, rad. 25000-23-37-000-201-02552-01, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, reiterado entre otras, en las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de agosto de 2022, rad. 60.434, C.P. María Adriana Marín; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1º de diciembre de 2023, rad. 58.442, C.P. María Adriana Marín; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de febrero de 2024, rad. 58.883, C.P. María Adriana Marín. Criterio aplicado por la Subsección C en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, providencia del 30 de septiembre de 2020, expediente No. 65.358, C.P. Guillermo Sánchez Luque.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de julio de 2022, rad. 66.594, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

²¹ Sobre las decisiones que constituyen el precedente judicial, la Corte Constitucional en sentencia SU- 354 del 12 de mayo de 2015. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, consideró lo siguiente: “*El precedente es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo*”.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente 65.978. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. A cuyo tenor: “*Visto lo anterior, la Sala concluye que el acuerdo de voluntades objeto de estudio corresponde a un convenio interadministrativo suscrito entre entidades estatales, Nación – Ministerio del Interior y el municipio de San Bernardo, al amparo del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en tanto estas se asociaron con el fin de cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas, tanto así que, como ya se vio, en los antecedentes del convenio se hizo alusión a la norma en mención.*”



39. Retomando el estudio del caso que ocupa en esta ocasión a la Subsección, al margen de la nominación que le dieron las partes al negocio celebrado, la Sala considera necesario hacer un análisis del clausulado del acuerdo, para determinar si, en efecto, su contenido corresponde a un convenio o a un contrato interadministrativo y, con ello, determinar la normativa que lo rige y resolver los problemas jurídicos que se debaten en esta instancia.
40. El negocio jurídico objeto de análisis, suscrito entre el Ministerio y el municipio, respondió a la necesidad de *“promover la integración social y comunitaria en torno a estructuras urbanas de participación, barrismo social y prevención de la violencia y el delito, a partir de escenarios integrales que faciliten el desarrollo de la convivencia dentro de la comunidad”*²³.
41. Además, tuvo como objeto: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura, mediante la ejecución del proyecto denominado estudio, diseño y construcción del centro de integración ciudadana - CIC, en el municipio de Gualmatán, Nariño”*²⁴. Asimismo, en los antecedentes se consideró: (i) que el Ministerio debía formular y coordinar proyectos de seguridad y convivencia ciudadana; y (ii) se hizo alusión a los principios de colaboración armónica y de coordinación entre las entidades públicas y se refirió a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998²⁵.
42. De acuerdo con la cláusula segunda²⁶, el municipio se comprometió, entre otras, a lo siguiente: (i) aportar para el desarrollo del proyecto un lote de su propiedad; (ii)

Los convenios interadministrativos se caracterizan porque están determinados por la consecución de un objetivo común, en los que, obviamente, no se evidencian intereses contrapuestos, pues reflejan una verdadera asociación de esfuerzos. En cambio, en los contratos interadministrativos, mientras la contratante busca el cumplimiento de un fin estatal, la contratista, si bien colabora con su realización, lo cierto es que lo hace a cambio de una retribución patrimonial, cuestión que se traduce en el surgimiento de obligaciones recíprocas de contenido económico”.

²³ Según los estudios previos que se encuentran en folios 235 a 250 del cuaderno de primera instancia, índice 2 de Samai.

²⁴ Contenido en el expediente digital. Folios 284 a 297 del cuaderno de primera instancia.

²⁵ Artículo 95: *“Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”.*

²⁶ *“Cláusula Segunda. Obligaciones del municipio. 1. Aportar para el desarrollo del proyecto el lote de propiedad del municipio. 2. Presentar al Ministerio del Interior, dentro de los cinco (5) primeros días hábiles siguientes a la firma del convenio, la documentación técnica y jurídica del proyecto del (...). 3. Subsanan las observaciones realizadas por el Ministerio del Interior (...). 4. Adelantar todas las gestiones administrativas, contractuales y financieras necesarias para la contratación de los estudios y diseños, obra e Interventorías (...). 5. Invertir los aportes recibidos del MINISTERIO - FONSECON única y exclusivamente para adelantar los procesos de selección y contratación de los estudios y diseños, obra e Interventorías requeridos para la ejecución del objeto del convenio. 6. Elaborar bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, las reglas de participación a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas requeridas dentro del desarrollo de las actividades del proyecto (...). 7. Presentar, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto por parte del Ministerio, un cronograma detallado de las actividades precontractuales, contractuales y post contractuales para el cumplimiento del objeto del convenio (...). 8. Dar estricto cumplimiento al cronograma presentado y aprobado por el Ministerio—FONSECON. 9. Desarrollar las actividades del proyecto dentro del plazo de ejecución contractual del presente convenio. 10. Designar un supervisor para el contrato de estudios y diseños (...). 11. Aprobar a través del supervisor los estudios y diseños entregados por el contratista y avalados por la Interventoría, seleccionado por el municipio para tal fin. 12. Contratar el interventor para los contratos de estudios y diseños y de obra objeto del convenio (...). 13. Adelantar las*



presentar al Ministerio documentación técnica y jurídica del proyecto del Centro de Integración Ciudadana; (iii) invertir los aportes recibidos del Ministerio única y exclusivamente para adelantar los procesos de selección y contratación de los estudios y diseños, obra e interventorías requeridos para la ejecución del objeto acordado; (iv) depositar todos los recursos destinados a la ejecución en una cuenta bancaria que genere rendimientos financieros; (v) reintegrar al Ministerio, según fuera el caso, los saldos de los recursos aportados que no hubieran sido comprometidos dentro del plazo de ejecución pactado, así como el de los rendimientos financieros generados con ocasión de los mismos; (vi) aportar, en el evento en que los estudios y diseños determinen un mayor valor del presupuesto aprobado por el Ministerio, el recurso faltante antes de publicar el proceso de selección de obra; (vii) entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación.

43. Por su parte, según la cláusula tercera, algunas de las obligaciones que contrajo el Ministerio fueron las siguientes²⁷: (i) viabilizar, a través de la Subdirección de

acciones necesarias para garantizar que el interventor de los contratos, cumplan sus obligaciones (...). 14. Depositar todos los recursos destinados a la ejecución del presente convenio en una cuenta bancaria que genere rendimientos financieros a nombre del objeto del convenio. 15. Comunicar al Ministerio- FONSECON la fecha de recibo de los recursos girados para la ejecución del objeto del convenio. 16. Incorporar al presupuesto del MUNICIPIO la totalidad de los recursos que gire el MINISTERIO-FONSECON. 17. Mantener un control contable y financiero independiente para el manejo de los recursos girados por el MINISTERIO-FONSECON (...). 18. Aportar, en el evento en que los estudios y diseños arrojen un mayor valor del presupuesto aprobado por el Ministerio del Interior, el recurso faltante antes de publicar el proceso de selección de obra (...) 19. Prestar toda la colaboración requerida por el supervisor del convenio. 20. Solicitar oportunamente las prórrogas, modificaciones y adiciones que se requiera. (...). 21. Elaborar y presentar al MINISTERIO-FONSECON, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes un informe técnico, administrativo y financiero sobre el avance del objeto del convenio (...). 22. Entregar, junto con los informes mensuales, un registro fotográfico donde se evidencie el inicio y ejecución de obra objeto del convenio (...). 23. Participar en los comités de supervisión, seguimiento y control a la ejecución del proyecto objeto del convenio (...). 24. Solicitar por escrito la aprobación de las modificaciones de tipo técnico al proyecto, en caso de requerirse (...). 25. Presentar los reportes periódicos que le solicite el supervisor del MINISTERIO-FONSECON (...). 26. Incorporar como obligación contractual y exigir en los contratos que celebre para la ejecución del proyecto objeto del convenio, el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones frente al Sistema General de Seguridad Social Integral y Parafiscales (...). 27. Presentar al MINISTERIO-FONSECON un (1) informe 'final a la terminación del convenio (...). 28. Poner en funcionamiento y a disposición de la comunidad el bien inmueble construido (...). 29. Entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación. 30. Designar un profesional para realizar la supervisión tanto del convenio como de los contratos derivados del mismo. 31. Asumir la responsabilidad por el mantenimiento, custodia, vigilancia, destinación y saneamiento físico y jurídico del inmueble objeto del proyecto. 32. Reintegrar al MINISTERIO-FONSECON o al Tesoro Nacional, según sea el caso (...) los saldos de los recursos aportados por el MINISTERIO— FONSECON que no hayan sido comprometidos dentro del plazo de ejecución pactado, así como el de los rendimientos financieros generados con ocasión de los mismos. 33. Llevar un archivo cronológico de todas las actuaciones surtidas en el desarrollo del convenio (...). 34. Poner a disposición del Ministerio y de los entes de control toda la información jurídica, técnica y financiera del proyecto relacionado en el objeto del presente convenio (...)."

²⁷ "Cláusula Tercera. Obligaciones del Ministerio. 1. Viabilizar, a través de la Subdirección de Infraestructura, el proyecto presentado por el municipio. 2. Requerir al municipio para que subsane las observaciones al proyecto. 3. Presentar al Comité FONSECON, para su aprobación, el proyecto viabilizado. 4. Desembolsar los recursos que por medio de este Convenio se destinan al desarrollo de su objeto, previo cumplimiento de los requisitos legales. 5. Responder por la ejecución de los trámites y soportes presupuestales y contables de ley necesarios para la vinculación y entrega de los recursos del contrato. 6. Aprobar, a través del supervisor, el cronograma detallado de las actividades (...). 7. Participar en los comités de supervisión, seguimiento y control (...). 8. Aprobar (...). los estudios y diseños entregados por el contratista seleccionado. 9. Designar un profesional para realizar la supervisión del convenio. 10. Elaborar y suscribir el acta de liquidación del convenio".



Infraestructura, el proyecto presentado por el municipio; (ii) desembolsar los recursos para el desarrollo de lo acordado, previos soportes presupuestales y contables; (iii) responder por la ejecución de los trámites y soportes presupuestales y contables necesarios para vinculación y entrega de los recursos; (iv) aprobar, a través del supervisor y en conjunto con la entidad territorial, los estudios y diseños; (v) elaborar y suscribir el acta de liquidación del convenio, entre otras.

44. En este proyecto, el demandante se comprometió a realizar aportes por \$683'000.000 -suma que incluía la totalidad de costos de estudios y diseños, obra e interventorías de estudios y diseños y de obra-, con el fin de realizar la construcción del Centro de Integración Ciudadana²⁸ (objeto del convenio).
45. Como se observa, es cierto que las partes pactaron obligaciones de tipo patrimonial, correspondientes a aportes económicos de la entidad del orden nacional para la ejecución del objeto pactado. Sin embargo, dicha circunstancia no significó que la concurrencia de voluntades se identificó con un contrato, porque no puede predicarse que existió una relación de conmutatividad o remuneración de una de las partes hacia la otra, en tanto lo que se evidencia realmente es el compromiso entre las partes de realizar aportes conjuntos, con el fin de lograr la satisfacción de un objetivo común en beneficio de la comunidad de Gualmatán²⁹.
46. Lo afirmado en el párrafo anterior se reitera con el aporte del municipio de Gualmatán, que se comprometió a entregar un lote de su propiedad con el fin de adelantar la contratación requerida para la ejecución del objeto del convenio, sin recibir a cambio de una contraprestación o de una remuneración, sino con la intención de promover la convivencia de los habitantes de la comunidad.
47. Asimismo, resulta pertinente destacar que esta Subsección ha considerado que, en los convenios interadministrativos, se excluye la contraposición de intereses entre las entidades públicas que lo celebran. No obstante, ello no quiere decir que los compromisos que se asuman con ocasión de ese tipo de acuerdos no puedan tener un componente de carácter patrimonial, debido a que la cooperación en la asociación puede ser administrativa, económica y/o técnica³⁰, tal como se evidenció en este caso, en el que, a pesar de existir aportes económicos, no se evidencian contraprestaciones recíprocas en las que las partes sean deudoras y acreedoras entre sí, como tampoco motivaciones contrapuestas en el acuerdo de voluntades.
48. Así las cosas, según el objeto y las obligaciones contraídas por las partes, se celebró un verdadero convenio interadministrativo, con el fin de aunar esfuerzos, en cumplimiento, por una parte de los objetivos misionales del Ministerio de: *“Promover y apoyar la generación de infraestructura para la seguridad y convivencia*

²⁸ *“Cláusula Quinta: Aportes. Para todos los efectos fiscales y legales el Ministerio aportará hasta la suma de (...) \$683'000.000, suma que incluye la totalidad de costos y estudios y diseños, obra e interventorías de estudios y diseños y de obra (...) 2. Aportes del municipio. Para la ejecución del proyecto denominado ‘Estudio, diseño y construcción del centro de integración ciudadana CIC’ aportará un lote de su propiedad, en el cual se construirá la obra objeto del precitado proyecto”.*

²⁹ Promover la integración social y comunitaria para facilitar la convivencia dentro de la comunidad.

³⁰ 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, C.P. José Roberto Sáchica Méndez; (ii) sentencia del 20 de noviembre de 2019, expediente No. 61.429. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; (iii) sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente No. 65.978.



ciudadana”³¹ y, también, de las funciones constitucionales del municipio de Gualmatán de: “Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”³².

49. Visto lo anterior, la Sala resuelve el primer problema jurídico planteado y concluye que el acuerdo de voluntades objeto de estudio corresponde a un convenio interadministrativo suscrito entre entidades estatales, Nación –Ministerio del Interior y el municipio de Gualmatán, al amparo del régimen especial consagrado en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 y las disposiciones que las partes establecieron en el negocio, sin que sea posible aplicar de manera automática el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP).

Sobre la facultad de liquidar unilateralmente el convenio F-250 de 2013 por parte del Ministerio

50. Una vez resuelta la naturaleza jurídica y el régimen aplicable al convenio suscrito entre el Ministerio y el municipio de Gualmatán, corresponde a la Sala determinar si, en efecto, el demandante contaba con la facultad de liquidar unilateralmente el negocio, tal como lo planteó en el recurso de apelación.

51. El Ministerio argumentó que, a diferencia de lo considerado por el Tribunal de primera instancia, según lo pactado en el parágrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio F-250 de 2013, se le otorgó la facultad para liquidar unilateralmente el negocio jurídico, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 019 de 2012.

52. Al respecto, se evidencia que en la cláusula cuarta del convenio interadministrativo se acordó el término de ejecución del negocio y que este debía liquidarse en el lapso de 4 meses siguientes al vencimiento del plazo³³. Además, se advierte que, en el parágrafo tercero de la misma cláusula, se convino que, en el evento en que el municipio no se presentara a la liquidación del convenio, se podía acudir al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012.

³¹ Decreto 2893 de 2011, artículo 2: “Funciones. El Ministerio del Interior, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:(...)”

7.Promover y apoyar la generación de infraestructura para la seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales”.

³² Constitución Política de Colombia, artículo 311. “El municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

³³ “Cláusula cuarta. Plazo de ejecución y plazo de liquidación. El término de ejecución será hasta el 30 de junio de 2014, contados a partir de la fecha de aprobación de la garantía única por parte de la ejecución, previo perfeccionamiento del contrato. **El plazo para la liquidación del presente convenio será dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución.** (...). Parágrafo tercero. En el evento en que el municipio no se presente a la liquidación del Convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012. Parágrafo cuarto. La falta de entrega oportuna, por parte del municipio, de los documentos o la información necesaria para el desarrollo del proceso de liquidación del convenio, dará lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria de incumplimiento del convenio, de conformidad con la legislación contractual vigente, aun cuando el proyecto del mismo se haya desarrollado a satisfacción”. (se destaca).



53. En este punto de la providencia resulta importante señalar que la Sección Tercera de esta Corporación³⁴ ha considerado que en los convenios interadministrativos resulta válido que las partes convengan que, ante la falta de acuerdo para liquidarlo, una de ellas pueda proceder a liquidarlo unilateralmente, toda vez que su pacto no entraña el ejercicio de una potestad excepcional al derecho común.
54. Sobre el particular, en el precedente jurisprudencial del 22 de octubre de 2021, referido en el acápite anterior, esta Subsección analizó el convenio interadministrativo F-249 de 2013 suscrito entre el Ministerio del Interior y el municipio de San Bernardo, en el que se incluyó la cláusula de plazo de ejecución y de liquidación³⁵ con una redacción idéntica a la prevista en el *sub lite*³⁶. Al respecto, en esa ocasión, la Sala se pronunció sobre la posibilidad de liquidar unilateralmente el referido negocio (similar problema jurídico al previsto en esta ocasión) y consideró que en los acuerdos regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 es posible que las partes acuerden el ejercicio de potestades contractuales como la liquidación unilateral. Sin embargo, al decidir la controversia, estimó que, en ese asunto específico, el Ministerio no contó con dicha facultad por la falta de un pacto expreso y claro entre las partes. Además, tuvo en cuenta que, en una relación de horizontalidad, tampoco era posible que alguna de ellas hiciera el balance final de cuentas, con fundamento en la potestad pública consagrada en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007³⁷, debido a que ninguna fungió como entidad contratante³⁸.

³⁴ “Bajo ese entendido de que la liquidación unilateral no es de aquellas que la Ley enlista como potestades o facultades excepcionales al derecho común, nada impide que las partes en un convenio interadministrativo convengan su ejercicio, pues en esa tipología de contratos la ley sólo prohíbe el ejercicio de las denominadas potestades excepcionales, naturaleza que no comparte la liquidación unilateral. Con otras palabras, resulta totalmente válido que en un convenio interadministrativo las partes convengan que ante la falta de acuerdo para liquidar el contrato, una de ellas pueda proceder a liquidarlo unilateralmente, pues su pacto no comporta el ejercicio de una facultad o potestad excepcional al derecho común. Luego, si lo que ocurre es que en un convenio interadministrativo las partes convienen que ante la falta de acuerdo la entidad lo liquide unilateralmente, esa estipulación es válida, así como también los diferentes actos que se expidan para hacerlo” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2017, expediente No. 55.836, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; ver también el auto del 30 de septiembre de 2020, expediente No. 65.358, M.P. Guillermo Sánchez Luque).

³⁵ En el convenio F-249 de 2013 se consagró “Cláusula cuarta: plazo de ejecución y plazo de liquidación. El término de ejecución será hasta el 30 de junio de 2014, contados a partir de la fecha de aprobación de la garantía única por parte de la ejecución, previo perfeccionamiento del contrato. El plazo para la liquidación del presente convenio será dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución (...). Parágrafo tercero: En el evento en que el municipio no se presente a la liquidación del convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012” Sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente 65.978, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

³⁶ Es decir, a la cláusula cuarta del convenio F-250 de 2013.

³⁷ Artículo 11. “Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

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

³⁸ *Idem*. “He ahí una de las tantas diferencias entre los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos: mientras que en los primeros sí hay una entidad pública que funge como contratante, en los segundos no, porque las partes concurren a su celebración en posición igualitaria -no hay contratante ni contratista”. Criterio que también fue aplicado por esta Subsección, entre otras providencias, en: sentencia del 21 de mayo de 2021, expediente 57.822, C.P. José Roberto SÁCHICA



55. En el caso objeto de estudio, la Sala destaca que, aunque en el párrafo tercero de la cláusula cuarta se hizo mención *-genéricamente-* al procedimiento de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y del Decreto 019 de 2012, lo cierto es que no se consagró ninguna facultad contractual para que el Ministerio liquidara unilateralmente el convenio interadministrativo. Por ende, debido a la naturaleza del acuerdo de voluntades y ante la imposibilidad de aplicar automáticamente las normas que conforman el EGCAP, no es posible inferir que el municipio de Gualmatán accedió a otorgar dicha potestad contractual al ahora demandante.
56. En efecto, con la sola mención abstracta a esos cuerpos normativos no puede entenderse que las partes otorgaron la potestad para liquidar unilateralmente el acuerdo al Ministerio, en tanto las facultades convencionales de carácter unilateral deben ser pactadas de manera expresa y con una claridad suficiente que evidencie el consentimiento explícito, que no dé lugar a equívocos y que no suponga el ejercicio de una posición dominante de una parte hacia la otra³⁹. Sobre el particular, esta Subsección ha señalado⁴⁰ que la adopción de decisiones unilaterales en relaciones jurídicas en igualdad es válida, únicamente si se produce en virtud de la anuencia previa de los contratantes.
57. En ese sentido, no se discute que en los convenios interadministrativos resulta válido que una de las partes realice la liquidación unilateral, siempre y cuando ello esté expresamente acordado, sin equívocos y de manera clara y precisa, según el acuerdo de voluntades.
58. En suma, en el clausulado del convenio interadministrativo *sub examine* no se encuentra que una de las entidades públicas que suscribió dicho acuerdo estaba facultada para liquidarlo de manera unilateral, pues no existió pacto expreso y claro al respecto. Esto significa que, ante la carencia de expresividad y claridad, no puede extraerse que las partes hayan acordado convencionalmente el ejercicio de esa unilateralidad.
59. Si bien en el párrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio las partes se refirieron a las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, que regulan la liquidación de los negocios jurídicos estatales y su trámite⁴¹, la Sala reitera que de la sola alusión a

Méndez y (ii) sentencia del 20 de noviembre de 2018, expediente 61.429, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente 65.978. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, expediente No. 39.249, M.P. José Roberto Sáchica Méndez. Criterio reiterado por esta Subsección en sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente 65.978, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁴¹ El artículo 61 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, establecía: “Si el contratista no se presente a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y **se adoptará por acto administrativo** motivado susceptible del recurso de reposición” (se destaca). Luego, la Ley 1150, en su artículo 11, consagró: “La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. **En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de**



esas normas no puede interpretarse que una parte acordó con la otra la facultad de efectuarla unilateralmente, pues de su redacción no se desprende pacto alguno en ese sentido.

60. En efecto, de acuerdo con las reglas de interpretación de los contratos, especialmente, con lo consagrado en el 1621 del Código Civil⁴², el análisis del párrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio “*deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato*”. Por lo tanto, teniendo en cuenta que en el caso objeto de estudio las partes actuaron en una condición de igualdad y que no expresaron su voluntad de autorizar a ninguna de ellas para liquidar unilateralmente el negocio jurídico, no es posible concluir que el Ministerio hubiera ostentado dicha facultad contractual.
61. Asimismo, es necesario agregar que, si bien del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -*Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007*- deviene la facultad de liquidar unilateralmente los negocios jurídicos estatales mediante acto administrativo, lo cierto es que, tal como lo ha considerado esta Subsección⁴³ y la Sala de Consulta de esta Corporación⁴⁴, la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 impide una aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales, en la medida que no incorpora ninguna remisión directa a dicho Estatuto y, por lo tanto, acudir al EGCAP solo será posible cuando “*exista una verdadera laguna o falta de regulación normativa y/o convencional*”⁴⁵, sobre lo convenido entre las partes.
62. Bajo el escenario descrito en el párrafo precedente, la Sala destaca que en el *sub lite* no hay lugar a acudir a las normas de liquidación unilateral de los contratos públicos para interpretar el convenio F-250 de 2013, debido a que no fue una etapa prevista en el convenio, ni una facultad pactada por las partes y, por lo tanto, ante la ausencia de acuerdo para incluir esa posibilidad, no hay lugar a aplicar de manera supletiva la legislación propia de los contratos estatales sometidos al régimen del EGCAP.

conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A. Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A” (se destaca). A su vez, el Decreto 019 de 2012, que también se mencionó en el clausulado del convenio, en el artículo 217 dispuso sobre el contenido y la ocurrencia de la liquidación.

⁴² Artículo 1621. “*Interpretación por la naturaleza del contrato. En aquellos casos en que no apareciere voluntad contraria, deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato*”.

⁴³ 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 por esta Subsección en sentencia del del 22 de octubre de 2021, expediente 65.978, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 2016, C.P. Álvaro Namén Vargas. Oportunidad en la que se conceptuó: “*Como se ha explicado, en los convenios interadministrativos, dado el plano de igualdad en que las partes participan en ellos, no es procedente la utilización de potestades unilaterales sancionatorias mediante acto administrativo, toda vez que lo rompe el mencionado paralelismo de los intereses y ponen a quien las utiliza en una situación de preminencia que resulta ajena a la naturaleza de tales convenios. En este mismo sentido tampoco resulta procedente la liquidación unilateral del convenio*”.

⁴⁵ 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).



63. De acuerdo con la pauta jurisprudencial en cita, debido a que los convenios interadministrativos del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se rigen por el Estatuto General de Contratación de Administración Pública, a menos de que exista pacto expreso al respecto o su aplicación ocurra con la finalidad resolver lagunas interpretativas, se concluye que, como en el caso concreto no se consagró tal facultad, no hay razones para aplicar automáticamente las normas de contratación pública.
64. Así las cosas, como el acuerdo consistió en la asociación de esfuerzos entre dos entidades públicas que concurrieron en posición igualitaria al momento de su celebración, se tiene que ninguna de ellas fungió como contratante⁴⁶, de manera que, en un negocio jurídico de esta naturaleza, las entidades mencionadas no podían ejercer, sin acuerdo expreso, la facultad de liquidarlo unilateralmente.
65. Finalmente, según lo expuesto en precedencia, en relación con el segundo problema jurídico, la Sala concluye que, en el caso objeto de estudio, el Ministerio del Interior no contó con la facultad legal, ni contractual, para liquidar el convenio interadministrativo F-250 de 2013 suscrito con el municipio de Gualmatán.

Oportunidad de la demanda

66. En cuanto a la caducidad de la acción de controversias contractuales, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2014, numeral 2, literal j), apartado v)⁴⁷ establece que en los negocios jurídicos que requieran liquidación, el término para demandar inicia una vez realizada la liquidación del negocio jurídico o vencido el plazo establecido para tal fin sin se haya logrado.
67. Sobre el particular, la Sala reitera que en el convenio F-250 de 2013 se pactó que el término de ejecución se extendía hasta el 30 de junio de 2014 y, además, que este debía liquidarse en el lapso de 4 meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución⁴⁸. A su vez, revisado el expediente, se encuentra acreditado que el

⁴⁶ En los convenios interadministrativos las partes concurren a su celebración en posición igualitaria -no hay contratante ni contratista-. Esto ha llevado a todas las Subsecciones de la Sección Tercera a precisar sobre la facultad legal de liquidación unilateral de este tipo de negocios jurídicos, según los términos establecidos en el EGCAP. Ver, entre otras, las siguientes providencias: (i) sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente No. 65.978 C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; (ii) providencia del 18 de noviembre de 2021, C.P. Martín Bermúdez Muñoz (iii) auto del 30 de septiembre de 2020, expediente 65.358 C.P. Guillermo Sánchez Luque.

⁴⁷ Artículo 164. “Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad (...) j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento (...).

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así (...) v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga (...) (se destaca).

⁴⁸ Cláusula cuarta. Plazo de ejecución y plazo de liquidación. El término de ejecución será hasta el 30 de junio de 2014, contados a partir de la fecha de aprobación de la garantía única por parte de la ejecución, previo perfeccionamiento del contrato. **El plazo para la liquidación del presente convenio será dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución. (...).** (se destaca).



referido negocio jurídico se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2014⁴⁹, de manera que la liquidación de mutuo acuerdo pactada en el aludido convenio debía realizarse a más tardar el 30 de abril de 2015, inclusive.

68. Al respecto, se recuerda que, tal como se definió en sentencia del 22 de octubre de 2021⁵⁰, ante la ausencia de un acuerdo entre las partes para liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo, no es posible tener en cuenta el plazo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 para los negocios cuyo régimen jurídico corresponde al del EGCAP. Así por tratarse de un precedente vinculante y obligatorio para resolver este caso, la Subsección acoge, en esta ocasión, el mismo razonamiento explicado en las líneas previas debido a su identidad, pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos en ocasiones anteriores.
69. Así las cosas, el conteo de los dos años inició el 1 de mayo de 2015 (día siguiente al vencimiento del plazo para efectuar la liquidación bilateral), por lo que el plazo el término de caducidad se configuró el 1 de mayo de 2017 y, como la parte demandante radicó la demanda el 8 de mayo de 2017, se colige que su formulación fue extemporánea⁵¹.

Conclusiones

70. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia que declaró la caducidad de la acción de controversias contractuales, recapitulando que:
71. Los convenios interadministrativos se diferencian de los contratos, porque no existe la contraposición de intereses entre las entidades públicas que lo celebran. Sin embargo, ello no implica que no se puedan asumir compromisos de carácter patrimonial, siempre que sea para la obtención de un fin común en la cooperación.
72. Los convenios interadministrativos podrán ser liquidados según lo expresamente pactado por las partes en el acuerdo determinado para tal fin; por el contrario, no es compatible con la finalidad asociativa prevista en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 y la relación de igualdad entre las partes la aplicación automática de las facultades del EGCAP.
73. Como en el convenio F-250 de 2013 se acordó una etapa de liquidación bilateral, el término de caducidad de la acción de controversias contractuales, de acuerdo con la regla prevista en el artículo 164 de la Ley 1437 de 20141, numeral 2, literal j), apartado v), se contabilizó a partir del vencimiento del plazo establecido por las partes para llevar a cabo la liquidación bilateral.

Costas

⁴⁹ El convenio se prorrogó en dos oportunidades, en la primera ocasión se extendió el plazo al 7 de diciembre de 2014, mientras que la segunda se dio hasta el 31 de diciembre del mismo año (folios 361 a 365 y 398 a 399 del cuaderno de primera instancia).

⁵⁰ Consejo de Estado, sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente 65.978, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁵¹ La entidad pública demandante no presentó solicitud de conciliación extrajudicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 613 del Código General del Proceso.



Radicado: 52001-23-33-000-2017-00470-01 (70.405)
Demandante: Nación –Ministerio del Interior
Demandado: Municipio de Gualmatán
Referencia: Controversias Contractuales -CPACA

74. De conformidad con el artículo 188 del CPACA⁵², para el caso particular no procede la condena en costas, debido a que, en este proceso, independiente del resultado, se ventiló un interés público, en el que se persiguió la devolución de dinero al Tesoro Nacional de los aportes realizados por el Ministerio del Interior en el convenio F-250 de 2013, que se suscribió con el objetivo de aunar esfuerzos con el municipio de Gualmatán para promover la gobernabilidad y seguridad de la comunidad a través de la construcción del Centro de Integración Ciudadana, sin que hubiera existido una relación de conmutatividad, en la que una de las partes pretendiera obtener una remuneración como beneficio económico de la ejecución del acuerdo.

75. Bajo esa óptica, esta Subsección decidió en el precedente vinculante:

“Con lo anterior no queda duda de que la entidad demandante (...) ventilaba un interés netamente público, pues pretendía la protección del patrimonio público, tanto así que, entre otras cosas, buscaba la devolución al Tesoro Nacional de la suma que le desembolsó al municipio de San Bernardo pero que supuestamente no fue ejecutada (...). En ese contexto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA en este caso (...) no hay lugar a condenar en costas por ambas instancias al ente demandante”⁵³.

76. 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia 21 de abril de 2023, proferida por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas, por ser improcedente.

TERCERO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

MARÍA ADRIANA MARÍN

Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Con aclaración de voto

Nota: Esta providencia fue suscrita 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/validado>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF

⁵² “CPACA. Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

⁵³ Criterio adoptado por esta Subsección en la pluricitada sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente 65.978, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.