

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Término - Convenios de asociación entre entidades públicas -CPACA ARTICULO 164 - Literal j) del numeral 2 - Demanda

[...] al conteo del término de caducidad de 2 años para el ejercicio oportuno del medio de control de controversias contractuales resulta aplicable el quinto supuesto del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, en la medida en que el convenio interadministrativo [...] requería ser liquidado –según fue acordado por las partes en el numeral 29 de la cláusula segunda y en el numeral 10 de la cláusula tercera–, y la liquidación no se logró.

“Artículo 164: 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 (...)”.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Artículo 95 de la Ley 489 de 1998 - Facultad de la entidad contratante de liquidar el contrato- Liquidación Unilateral

[...] la Sala pone de presente que, según su objeto, el convenio interadministrativo [...] corresponde a un convenio de asociación entre entidades públicas a los que hace referencia el inciso primero del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, negocios en los que no se entiende incorporada, en los términos del inciso segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, “la facultad [de la entidad contratante] de liquidar [el contrato] en forma unilateral” “[e]n 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”.

CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS - Liquidación unilateral - Ley 80 de 1993- Ley 1150 de 2007 - Decreto 19 de 2012.

“[...] aunque 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”, con “la sola mención abstracta” de las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y el Decreto 19 de 2012 no puede entenderse que las partes otorgaron la potestad para liquidar unilateralmente el acuerdo al Ministerio.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 7 de febrero de 2025

Radicación: 08001-23-33-000-2017-01280-01 (70.546)
Demandante: Nación – Ministerio del Interior
Demandado: Municipio de Santa Lucía
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – convenios de asociación entre entidades públicas – necesidad de pactar expresamente la facultad de liquidación unilateral del negocio jurídico – caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Síntesis del caso: la entidad demandante solicita, entre otras pretensiones, que se declare que la entidad demandada incumplió un convenio interadministrativo, que esta última sea condenada al pago de la cláusula penal pactada en el convenio y a restituir las sumas de dinero que le fueron desembolsadas con ocasión del convenio, así como los rendimientos financieros que estas últimas hubieran generado, y que se liquide judicialmente el convenio interadministrativo.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la llamada en garantía en contra de la Sentencia proferida el 22 de abril de 2022 por la Sección A del Tribunal Administrativo de Atlántico, en la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y al llamamiento en garantía.¹

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Trámite relacionado con la admisión de la demanda – 1.3. Posición de la parte demandada – 1.4. Trámite relevante en primera instancia – 1.5. Sentencia de primera instancia – 1.6. Recurso de apelación – 1.7. Trámite relevante en segunda instancia

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 10 de julio de 2017, la Nación – Ministerio del Interior presentó **demanda**,² en ejercicio del **medio de control de controversias contractuales**, en contra del Municipio de Santa Lucía, en cuyas pretensiones solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

“2.1. Se declare el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Municipio de Santa Lucía – Atlántico, contenidas en los numerales 19, 29, 34 y 38 de la cláusula segunda y la cláusula cuarta del Convenio Interadministrativo No. F-313 de 2013 (...)

2.2. Se condene al Municipio de Santa Lucía – Atlántico, a pagar la suma de (...) \$68.300.000,00 (...), como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo, contenidas en el Convenio Interadministrativo No. F-313 de 2013.

¹ El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

² Páginas 6-22 del archivo PDF “01. ExpedienteDigitalizadoNo.1” del expediente digital del Tribunal.

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-313 de 2013, amparada por la Póliza de Cumplimiento No. 320-47-994000008253, expedida por la ASEGURADORA SOLIDARIA COLOMBIA, constituida por el Municipio de Santa Lucía – Atlántico 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 Santa Lucía – Atlántico, a consignar al Tesoro Nacional la suma de (...) \$683.000.000,00 (...), correspondiente a la suma desembolsada y no ejecutada en el Convenio Interadministrativo No. F-313 de 2013

2.4. Se ordene al Municipio de Santa Lucía – Atlántico, a consignar al Tesoro Nacional la suma correspondiente a los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar, sobre los recursos desembolsados en ejecución del Convenio Interadministrativo No. F-313 de 2013, desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación.

2.5. Se liquide en sede judicial el Convenio Interadministrativo No. F- 313 (...) de 2013, decretando los ajustes, revisiones, 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, art. 11, como consecuencia de los desembolsos realizados por el Ministerio del Interior/Fonsecon al Municipio de Santa Lucía – Atlántico; 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-313 de 2013, al momento de dictar la sentencia.

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

2. En el escrito de **demanda**, la parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos**:

3. 1) El 7 de noviembre de 2013, el Ministerio del Interior y el Municipio de Santa Lucía celebraron el convenio interadministrativo No. F-313 de la misma fecha, cuyo objeto consistía en (se transcribe): "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 SANTA LUCIA (ATLANTICO)'".

4. 2) En el convenio interadministrativo No. F-313 de 2013 se pactó que el Ministerio del Interior realizaría 4 desembolsos al Municipio de Santa Lucía, desembolsos cuya suma ascendió a un valor total de \$683.000.000,00.

5. 3) Según se afirmó en la demanda, el Municipio de Santa Lucía incumplió el convenio interadministrativo No. F-313 de 2013 al no entregar al Ministerio del Interior varios documentos necesarios para la liquidación del convenio.

1.2. Trámite relacionado con la admisión de la demanda

6. El despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de Atlántico **admitió la demanda**³ mediante Auto de 1 de junio de 2018. En dicha providencia, por equivocación, se admitió la demanda también frente al Departamento de Atlántico, no obstante que dicha entidad no fue demandada.

7. El Departamento de Atlántico **contestó oportunamente la demanda**.⁴ Si bien propuso las excepciones que denominó *“falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Departamento del Atlántico”* y *“ausencia de responsabilidad a cargo del Departamento del Atlántico por inexistencia de los elementos de la responsabilidad patrimonial”*, la Sala se abstendrá de relacionar los argumentos expuestos en desarrollo de ellas, en la medida en que en la sentencia de primera instancia el Departamento de Atlántico fue desvinculado del proceso y este punto no fue objeto de apelación.

1.3. Posición de la parte demandada

8. El Municipio de Santa Lucía **contestó oportunamente la demanda**.⁵ Propuso las excepciones que denominó *“falta de causa para demandar”* e *“incumplimiento del onus proband[i] incumbit actori – al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que se funda su acción”*, en desarrollo de las cuales se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en que cumplió las obligaciones a su cargo derivadas del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013, y en que la entidad demandante no satisfizo sus cargas probatorias.

1.4. Trámite relevante en primera instancia

9. El 28 de noviembre de 2018, el Municipio de Santa Lucía **llamó en garantía**⁶ a la Aseguradora Solidaria de Colombia, con fundamento en la póliza de seguro de cumplimiento No. 320-47-994000008253 expedida por la compañía de seguros para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013 a cargo del Municipio de Santa Lucía. El llamamiento en garantía fue **admitido**⁷ mediante Auto de 20 de febrero de 2019.

10. El 22 de mayo de 2019, la Aseguradora Solidaria de Colombia **contestó la demanda y el llamamiento en garantía**.⁸ Propuso las excepciones que denominó *“inexistencia de incumplimiento contractual o convencional en cabeza de la entidad territorial demandada (...)”*, *“cobro de lo no debido y enriquecimiento sin causa”*, *“ausencia de cobertura de la póliza No. 320-47-994000008253 (...) por no estar vigente al momento de los hechos mat[e]r[i]a de incumplimiento”*, *“imposibilidad de hacer efectiva la garantía por no existir declaratoria de siniestro (acto administrativo) ni incumplimiento*

³ Páginas 64-65 del archivo PDF “01. ExpedienteDigitalizadoNo.1” del expediente digital del Tribunal.

⁴ Páginas 144-153 del archivo PDF “01. ExpedienteDigitalizadoNo.1” del expediente digital del Tribunal.

⁵ Páginas 93-98 del archivo PDF “01. ExpedienteDigitalizadoNo.1” del expediente digital del Tribunal.

⁶ Página 99 del archivo PDF “01. ExpedienteDigitalizadoNo.1” del expediente digital del Tribunal.

⁷ Páginas 157-161 del archivo PDF “01. ExpedienteDigitalizadoNo.1” del expediente digital del Tribunal.

⁸ Páginas 173-185 del archivo PDF “01. ExpedienteDigitalizadoNo.1” del expediente digital del Tribunal.

contractual o convencional por parte del afianzado, según la ley y las condiciones generales del contrato de seguro”, “obligación condicional del asegurador”, “necesidad de aplicar [la] compensación en la liquidación del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013”, “inexistencia de solidaridad frente [a la] Aseguradora Solidaria de Colombia (...)”, “límite del valor asegurado” y “las demás exclusiones de amparo expresamente previstas en las condiciones generales y particulares de la póliza invocada como fundamento de la citación”. En desarrollo de las excepciones formuladas, planteó, entre otros aspectos, la inexistencia de incumplimientos del Municipio de Santa Lucía, la ausencia de actos administrativos expedidos por el Ministerio del Interior que hubieran declarado incumplimientos, que los hechos en torno a los cuales se estructuró la demanda ocurrieron por fuera de la vigencia de la póliza en virtud de la cual fue llamada en garantía, la “compensación de los valores de los dineros adeudados al contratista”, y que la compañía de seguros no puede ser declarada solidariamente responsable con la entidad afianzada.

1.5. Sentencia de primera instancia

11. El 22 de abril de 2022, la Sección A del Tribunal Administrativo de Atlántico profirió **sentencia de primera instancia**,⁹ en la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y al llamamiento en garantía:

12. A partir del informe final de supervisión de 21 de septiembre de 2017, el Tribunal estimó acreditado el incumplimiento del Municipio de Santa Lucía, en los términos del parágrafo cuarto de la cláusula cuarta del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013,¹⁰ pues no entregó al Ministerio del Interior varios documentos necesarios para la liquidación del convenio.¹¹

13. Con respecto a la liquidación judicial del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013, nuevamente a partir del informe final de supervisión, el Tribunal concluyó lo siguiente (se transcribe): “[D]ebe liquidarse el citado contrato con deuda en contra del Municipio de Santa Lucía, y a favor de la Ministerio del Interior, con pleno apego a los valores ya tasados, así: El Municipio de Santa Lucía, Atlántico, debe reintegrar al Ministerio del Interior la suma de \$ 32.457.229.00, por concepto de los valores no ejecutado, así

⁹ Índice 7 Samai del Tribunal.

¹⁰ “PARÁGRAFO CUARTO. La falta de entrega oportuna por parte de EL MUNICIPIO, de los documentos o la información necesaria para el desarrollo de liquidación del convenio, dará lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria del incumplimiento del convenio, de conformidad con la legislación contractual vigente, aun cuando el proyecto objeto del mismo se haya desarrollado a satisfacción (...)”.

¹¹ “i) Extractos bancarios desde la apertura al cierre de la cuenta. ii) Certificación de la cuenta bancaria del proyecto, en el cual se demuestre los saldos y rendimientos financieros de los recursos del convenio a la fecha de cierre de la misma. iii) Certificado del Tesoro Municipal de los rendimientos financieros. iv) Recibos de consignación del reintegro de saldo no ejecutado y rendimientos financieros al DTN. v) Constancia firmada por el representante legal del Municipio y en donde certifique que se le exigió como obligación contractual el pago de los aportes a Seguridad Social y Parafiscales a cada uno de los contratistas (Estudios y Diseños, Interventoría de Estudios y Diseños, Obra e Interventoría de Obra). vi) Acuerdo del Consejo Municipal donde se le confieren facultades al Alcalde para contratar (Vigente). vii) Acta de posesión del alcalde actual. viii) Copia cedula de ciudadanía del alcalde actual. ix) Constancia de los pagos efectuados al Sistema de Seguridad Social y aportes parafiscales del Este Territorial (Vigente) x) Ampliación el termino de vigencia del amparo de cumplimiento de la póliza No. 436-994000008253 que se constituyó en la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia para garantizar el convenio interadministrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 60 de la ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del decreto 019 de 2012.”

como los respectivos rendimientos findancieros. La suma de dinero indicada, a su vez, debe ser debidamente actualizada, conforme las reglas jurisprudenciales del Honorable Consejo de Estado (...).¹²

14. En relación con el llamamiento en garantía formulado por el Municipio de Santa Lucía a la Aseguradora Solidaria de Colombia, el Tribunal consideró que (se transcribe): “E[!] incumplimiento tuvo lugar (...), y tal situación permite la afectación de la póliza para este caso particular (...) [Q]uedó ampliamente establecido el incumplimiento contractual del Municipio de Santa Lucía, Atl., y es precisamente ese incumplimiento el que permite la afectación de la póliza de seguro expedida por la Aseguradora. Esto, ante la realización del riesgo por parte del citado municipio (...)”.

15. Por último, en lo atinente a la vinculación del Departamento de Atlántico al proceso, el Tribunal señaló (se transcribe): “[S]e ordenará la desvinculación del Departamento del Atlántico del presente contencioso, en razón a que el mismo no fue citado al proceso por la parte demandante, siendo incluido, por error, como uno de los demandados en el auto admisorio de la demanda, sin que tenga alguna relación de tipo sustancial con el asunto objeto de debate.”

16. En la parte resolutive de la sentencia de primera instancia se dispuso lo siguiente (se transcribe):

“PRIMERO: DELCARASE no probadas las excepciones de mérito propuestas por el Municipio de Santa Lucía, Atlántico, y la Aseguradora Solidaria de Colombia (...)

SEGUNDO: DECLÁRASE el incumplimiento por parte del Municipio de Santa Lucía, Atlántico, de las obligaciones contractuales a su cargo derivadas del convenio interadministrativo No. F – 383 de 2013 (...)

TERCERO: DECLARAR liquidado el convenio interadministrativo No. F – 383 de 2013 (...), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

CUARTO: DECLARAR la responsabilidad contractual del Municipio de Santa Lucía, Atl., por los perjuicios causados a la NACIÓN – Ministerio del Interior, como consecuencia del incumplimiento convenio interadministrativo No. F – 385 de 2013 (...)

QUINTO: En consecuencia, CONDENAR al municipio de a pagar a la NACIÓN – ministerio del interior, las sumas de \$ 32.457.229.00, por concepto del valor no ejecutado y sus rendimientos financieros. Estas sumas deberán ser indexada, de conformidad con la fórmula que al efecto utiliza el Honorable Consejo de Estado (...)

SEXTO: Con ocasión de lo anterior, HAGASE EFECTIVA la Póliza No. 320-47-994000008253 expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia, hasta el monto del valor asegurado. En caso de que este valor sea menor a la condena que debe sufragarse, deberá responder el Municipio de Santa Lucía, por las sumas faltantes.

SEPTIMO: NIÉGANSE las demás súplicas de la demanda.

OCTAVO: DESVINCULAR al Departamento del Atlántico de este asunto (...)

NOVENO: Sin costas.

DECIMO: Notifíquese personalmente el presente fallo al respectivo Procurador Judicial delegado ante este tribunal.

UNDECIMO: Ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente.”

¹² “VA = If/Ii Donde, Va = Valor actualizado If = Índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia. Ii = Índice inicial de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha en que dejaron de ser actualizados los valores en comentario.”

1.6. Recurso de apelación

17. El 2 de agosto de 2022, la Aseguradora Solidaria de Colombia interpuso **recurso de apelación**¹³ en contra de la Sentencia de 22 de abril de 2022. En el escrito de apelación, insistió en la inexistencia de incumplimientos del Municipio de Santa Lucía, en la ausencia de actos administrativos expedidos por el Ministerio del Interior que hubieran declarado incumplimientos, en que los hechos en torno a los cuales se estructuró la demanda ocurrieron por fuera de la vigencia de la póliza en virtud de la cual fue llamada en garantía, en la “*compensación de los valores de los dineros adeudados al contratista*”, y en que la compañía de seguros no puede ser declarada solidariamente responsable con la entidad afianzada.

1.7. Trámite relevante en segunda instancia

18. El 20 de febrero de 2024, la Procuradora Delegada de Intervención 6 – Primera ante el Consejo de Estado emitió **concepto**¹⁴ sobre el proceso. La delegada del Ministerio Público solicitó (se transcribe): “[M]odificar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el sentido de acceder únicamente a la pretensión de liquidar judicialmente el Convenio Interadministrativo No F-313 de 2013, cuyo balance financiero final, implica que por parte del municipio de Santa Lucía se proceda a reintegrar al Tesoro Nacional la suma de \$26.299.276, sin que ello implique afectar la póliza de garantía de cumplimiento en favor de entidades estatales No 320-47- 994000008253 expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia, pues (...) esta se expidió para garantizar del pago de perjuicios por incumplimiento del referido convenio interadministrativo, perjuicios que no fueron acreditados en el proceso.”

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Sobre la condena en costas

2.1. Análisis sustantivo

19. La Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará probada, de oficio, la caducidad del medio de control de controversias contractuales:

20. En el presente caso, al conteo del término de caducidad de 2 años para el ejercicio oportuno del medio de control de controversias contractuales resulta aplicable el quinto supuesto del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, en la medida en que el convenio interadministrativo No. F-313 de 2013¹⁵ requería ser liquidado –según fue acordado por las partes en el

¹³ Páginas 298-307 del archivo PDF “01. ExpedienteDigitalizadoNo.1” del expediente digital del Tribunal.

¹⁴ Índice 12 Samái.

¹⁵ Páginas 60-73 del archivo PDF “03. ExpedienteDigitalizadoNo.2” del expediente digital del Tribunal.

numeral 29 de la cláusula segunda¹⁶ y en el numeral 10 de la cláusula tercera–,¹⁷ y la liquidación no se logró. Al tenor de la norma:

“Artículo 164: 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 (...).”

21. Ante este supuesto de caducidad, corresponde determinar si la entidad contratante está facultada –ya sea legal o negocialmente– para liquidar unilateralmente el negocio jurídico en cuestión pues, solo en caso afirmativo, ya sea al “plazo convenido” para liquidar bilateralmente el contrato o al plazo de cuatro meses establecido por la ley en su defecto, debe sumarse “el término de dos (2) meses” a que hace referencia la norma recién citada antes de contar el término de caducidad de 2 años.

22. En aplicación de lo expuesto, la Sala concluye que el presente medio de control de controversias contractuales fue promovido extemporáneamente, toda vez que:

23. 1) La cláusula cuarta del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013 previó que este sería liquidado “dentro de los cuatro (4) meses [siguientes] contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución.”

24. 2) El plazo de ejecución del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013 venció el 15 de febrero de 2015, de conformidad con la tercera prórroga al negocio jurídico,¹⁸ suscrita el 19 de diciembre de 2014.

25. 3) Entre el 16 de febrero y el 16 de junio de 2015 corrió el “plazo convenido” para liquidar bilateralmente el convenio, esto es, los 4 meses acordados en la cláusula cuarta del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013.

26. 4) A partir del 17 de junio de 2015 empezó a correr el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, término

¹⁶ “CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DE EL MUNICIPIO (...) 29. Entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación (...).”

¹⁷ “CLÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE EL MINISTERIO (...) 10. Elaborar y suscribir el acta de liquidación del convenio (...).”

¹⁸ Páginas 178-179 del archivo PDF “03. ExpedienteDigitalizadoNo.2” del expediente digital del Tribunal.

que transcurrió hasta el 20 de junio de 2017 –el 17 de junio de 2017 fue un día inhábil por lo que, de conformidad con el penúltimo inciso del artículo 118 del Código General del Proceso (CGP), el término de caducidad se extendió hasta el primer día hábil siguiente–. El término de caducidad no se empezó a contar 2 meses después de vencido el “*plazo convenido*” para la liquidación bilateral del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013, pues el Ministerio del Interior no estaba facultado ni legal ni negocialmente para liquidar unilateralmente el negocio jurídico.

27. En este punto, la Sala pone de presente que, según su objeto,¹⁹ el convenio interadministrativo No. F-313 de 2013 corresponde a un convenio de asociación entre entidades públicas a los que hace referencia el inciso primero del artículo 95 de la Ley 489 de 1998,²⁰⁻²¹ negocios en los que no se entiende incorporada, en los términos del inciso segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, “*la facultad [de la entidad contratante] de liquidar [el contrato] en forma unilateral*” “[e]n 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”.

28. Por otro lado, si bien en el párrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013 se lee que “[e]n el evento en que el Municipio [de Santa Lucía] no se present[ara] a la liquidación del convenio o no aport[ara] los documentos requeridos para el efecto, se acudir[ía] al procedimiento previsto en las leyes 80 de 1993 [y] 1150 de 2007 y [en el] Decreto 019 de 2012”, de allí no se extrae que las partes del negocio jurídico hayan estipulado, en cabeza del Ministerio del Interior, la facultad de liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo.

29. Al respecto, en un caso similar al que en esta ocasión ocupa la atención de la Sala –el cual también giró en torno a un convenio interadministrativo celebrado entre el Ministerio del Interior y un municipio “*para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura*”–, esta Corporación²² precisó que, aunque “*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*”, con “*la sola mención abstracta*” de las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y el Decreto 19 de 2012 “*no puede entenderse que las partes*

¹⁹ “CLÁUSULA PRIMERA: 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 SANTA LUCIA (ATLANTICO)’.”

²⁰ “Artículo 95: 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 (...).”

²¹ Esta norma es mencionada explícitamente en la cuarta consideración del convenio interadministrativo No. F-313 de 2013, así (se transcribe): “4) Que el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, faculta a las entidades públicas para asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos.”

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 13 de agosto de 2024, exp. 70.405.

otorgaron la potestad para liquidar unilateralmente el acuerdo al Ministerio [del Interior]”.

30. 5) La demanda fue presentada el 10 de julio de 2017.

31. Con fundamento en lo expuesto, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará probada, de oficio, la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

2.2. Sobre la condena en costas

32. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA²³ y el numeral 4 del artículo 365²⁴ del CGP, se condenará en costas y agencias en derecho de ambas instancias a la Nación – Ministerio del Interior. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la Sentencia de 22 de abril de 2022, proferida por la Sección A del Tribunal Administrativo de Atlántico y, en su lugar, **DECLARAR** probada, de oficio, la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de ambas instancias a la Nación – Ministerio del Interior, las cuales se fijarán y liquidarán por el tribunal de primera instancia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA

²³ Artículo 188: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (...)”.

²⁴ Artículo 365: “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (...)”.