

**MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES –
CONTRATACIÓN ESTATAL – CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS –
Improcedencia de la condena en costas – Facultades del juez –
Requisitos de la condena en costas – Deberes del juez**

En los términos del numeral 5 del artículo 365 del CGP, cuando las pretensiones prosperan parcialmente, el juez tiene la facultad, no el deber, de abstenerse de condenar en costas o condenar parcialmente expresando los fundamentos de su decisión.

La condena en costas era procedente porque la parte demandante resultó vencida en el proceso y, además, porque la liquidación del convenio era un deber del juez.

CONTROVERSIAS CONTRA ENTIDAD TERRITORIAL – INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Clases de convenio interadministrativo – Liquidación judicial del convenio interadministrativo – Ejecución de recursos públicos – Asunto de interés público – Responsabilidad de la contratación estatal – concepto de interés público – Alcance del concepto de interés público

Como se discutió el incumplimiento de un convenio interadministrativo ejecutado con recursos públicos, el asunto tenía un notorio interés público según el artículo 188 del CPACA. El hecho de que en los convenios estatales se involucren dineros públicos y entidades estatales no convierte el asunto de “interés público”, pues de aceptar esa afirmación, todos los asuntos de responsabilidad contractual serían de esta naturaleza. El concepto “interés público” es muy genérico y supone indeterminación, ello no trae consigo, en desarrollo de los fines de la norma que se comenta, que cualquier proceso judicial que involucre el Estado se pueda calificar así.

AGENCIAS EN DERECHO – NORMATIVA DE LAS AGENCIAS EN DERECHO – PROCEDENCIA DE LAS AGENCIAS EN DERECHO – Monto de agencias en derecho – Fijación de las agencias en derecho – Liquidación de las agencias en derecho – Cuantía de las pretensiones de la demanda

La Sala no desconoce que de conformidad con el artículo 366 del CGP y la jurisprudencia de esta Subsección, el valor de dichas agencias en derecho debió haber sido fijado y liquidado de manera concentrada por el Tribunal, una vez terminado el proceso. El Tribunal fijó el valor de las agencias en derecho en el 4% de las pretensiones de la demanda, el cual se encuentra dentro del rango establecido en el artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura por lo que su cuantificación resulta proporcionada.



**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: 18001-23-40-000-2018-00145-01 (71247)
Demandante: Nación – Ministerio del Interior
Demandado: Municipio de Florencia
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – condena en costas.

Síntesis del caso: Una entidad solicitó la declaratoria de incumplimiento y la liquidación judicial de un convenio interadministrativo que suscribió con un municipio.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia de 28 de febrero de 2024, proferida por la Sala 4 de Decisión del Tribunal Administrativo de Caquetá, en la cual se liquidó judicialmente el convenio interadministrativo y se negaron las pretensiones de la demanda¹.

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

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia de primera instancia – 1.4. Recurso de apelación

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 10 de mayo de 2018, el Ministerio del Interior (en adelante, el Ministerio) presentó una **demanda**², en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**, en contra del municipio de Florencia (en adelante, el

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 CPACA.

² Índice 2 SAMAI. Expediente digital. Archivo "004ED_01CuadernoP1", páginas 4-9.

Municipio), con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

- “1. Declarar que [el] demandado incumplió y/o cumplió defectuosamente el convenio interadministrativo F – 434 de 2015 en especial los numerales 16, 18, 20, 22, 29, 31 y 35 de la cláusula segunda (en adelante para efectos de este escrito ‘el convenio’) celebrado entre el demandante y el demandado, de conformidad con lo descrito en los capítulos ‘aspectos financieros’ y ‘aspectos jurídicos’ del documento ‘certificación final de supervisión’ que se aporta con la demanda.
2. Como consecuencia de la pretensión primera condenar al municipio demandado a pagar la suma de [...] \$171.749.702 como consecuencia del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso de las obligaciones a su cargo contenidas en el convenio. Esta suma se tasa con base en la garantía de cumplimiento del convenio No. 133635 [...].
3. Como consecuencia de la pretensión primera, condenar al municipio demandado a pagar la suma de [...] \$85.897.531, con fundamento en la cláusula penal pecuniaria establecida en el convenio.
4. Ordenar al municipio demandado devolver al Tesoro Nacional la suma de [...] 858.972.509, como consecuencia de la no ejecución de los desembolsos efectuados por el demandante con ocasión del convenio.
5. Ordenar al municipio demandado a devolver al Tesoro Nacional los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar, sobre los recursos desembolsados en ejecución del convenio, desde la apertura de la cuenta hasta la cancelación.
6. Ordenarla liquidación en sede judicial del convenio, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar [...]”.

2. La parte actora narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes:

3. 1) El 22 de junio de 2015, el Municipio y el Ministerio suscribieron el “convenio interadministrativo de cofinanciación F – 434 de 2015” cuyo objeto era “aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la convivencia ciudadana, a través de la ejecución de un Centro de un Integración Ciudadana – CIC en el municipio de Florencia- Caquetá”. El valor inicial del contrato fue de \$720.000.000.

4. 2) El convenio fue adicionado, suspendido y prorrogado. En consecuencia, el valor total fue de \$858.973.509, y finalizó el 10 de diciembre de 2016.

5. 3) El valor total del proyecto no fue ejecutado por el Municipio de conformidad con el balance financiero.

6. 4) “En cuanto a los aspectos jurídicos, el incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso del convenio por parte del demandado consta en el documento ‘certificación final de supervisión’ anexo, capítulo ‘aspectos jurídicos’, que describe las cláusulas incumplidas por el demandado y las conductas constitutivas de incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso”.

1.2. Posición de la parte demandada

7. El Municipio **contestó la demanda**³ y se opuso a las pretensiones. Indicó que el convenio se ejecutó a cabalidad según el acta de recibo final y el registro fotográfico y que remitió toda la información para que el convenio se liquidara, pero el Ministerio guardó silencio. Además, llamó en garantía a Seguros Generales Suramericana S.A.⁴

8. Seguros Generales Suramericana S.A **contestó la demanda** y el **llamamiento en garantía**⁵. Reiteró que el Municipio cumplió el convenio y ejecutó todos los recursos de manera adecuada.

1.3. Sentencia recurrida

9. El 28 de febrero de 2024, la Sala 4 de Decisión del Tribunal Administrativo de Caquetá profirió la **Sentencia de primera instancia**⁶, en la que decidió (se transcribe):

“PRIMERO: LIQUIDAR judicialmente el Convenio Interadministrativo F – 434 de 2015 celebrado por el MINISTERIO DEL INTERIOR y el MUNICIPIO DE FLORENCIA declarándose que no existen sumas por las cuales deba ordenarse reintegros o ajustes, en los términos indicados en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO: CONDENAR en costas al MINISTERIO DEL INTERIOR. Como agencias en derecho se tasa el 4% del valor de las pretensiones de la demanda. [...]”.

10. El Tribunal analizó las obligaciones presuntamente incumplidas y las pruebas aportadas al proceso y concluyó que el Municipio ejecutó las prestaciones en su totalidad. Enseguida, liquidó judicialmente el convenio

³ Índice 2 SAMAI. Expediente digital. Archivo “004ED_01CuadernoP1”, páginas 65-97.

⁴ Índice 2 SAMAI. Expediente digital. Archivo “012ED_09CudemoLlamamiento”, páginas 1-3.

⁵ Índice 2 SAMAI. Expediente digital. Archivo “012ED_09CudemoLlamamiento”, páginas 137-153.

⁶ Índice 2 SAMAI. Expediente digital. Archivo “031ED_28Sentencia1_inst”.

“en cero” con fundamento en los desembolsos realizados por el Ministerio, los valores ejecutados por el Municipio y los reintegros al Tesoro Nacional por concepto de rendimientos financieros.

11. Por último, condenó en costas al Ministerio, pues resultó vencido en el proceso “*ya que la liquidación del convenio no emanó de las pretensiones de la demanda, sino que se trata de un deber del juez*”, y tasó como agencias en derecho el equivalente al 4% del valor de las pretensiones.

1.4. Recurso de apelación

12. El 18 de marzo de 2024, la parte demandante presentó un **recurso de apelación**⁷ en donde solicitó que se revocara el numeral tercero de la parte resolutive de la Sentencia que condenó en costas al Ministerio y tasó como agencias en derecho el 4% del valor de las pretensiones.

13. Reprochó la decisión porque (1) las pretensiones de la demanda prosperaron parcialmente, pues se liquidó judicialmente el convenio; (2) el Ministerio era una entidad pública y el asunto era notoriamente de interés público; y (3) no se probaron ni se acreditaron durante el proceso, ni mucho menos su valor.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Condena en costas

2.1. Análisis sustantivo⁸

14. La Sala **confirmará** la Sentencia de primera instancia porque los argumentos expuestos por la parte demandante no están llamados a prosperar.

15. En primer lugar, el Ministerio alegó que como las pretensiones prosperaron parcialmente, el juez no podía condenar en costas. Al respecto,

⁷ Índice 118 SAMAI. Expediente digital del Tribunal.

⁸ La Sala se pronunciará sobre el fondo del asunto porque la demanda, presentada el 10 de mayo de 2018, fue oportuna en los términos del artículo 164-J numeral v. El convenio interadministrativo finalizó el 10 de diciembre de 2016.

la Sala recuerda que en los términos del numeral 5 del artículo 365 del CGP⁹, cuando las pretensiones prosperan parcialmente, el juez tiene la facultad, no el deber, de abstenerse de condenar en costas o condenar parcialmente expresando los fundamentos de su decisión. En este caso, el Tribunal indicó que la condena en costas era procedente porque la parte demandante resultó vencida en el proceso y, además, porque la liquidación del convenio era un deber del juez.

En segundo lugar, la parte demandante afirmó que como se discutió el incumplimiento de un convenio interadministrativo ejecutado con recursos públicos, el asunto tenía un notorio interés público según el artículo 188 del CPACA. No obstante, para la Sala el hecho de que en los convenios estatales se involucren dineros públicos y entidades estatales no convierte el asunto de “*interés público*”, pues de aceptar esa afirmación, todos los asuntos de responsabilidad contractual serían de esta naturaleza. Es indiscutible que el concepto “*interés público*” es muy genérico y supone indeterminación, ello no trae consigo, sin embargo, en desarrollo de los fines de la norma que se comenta, que cualquier proceso judicial que involucre el estado se pueda calificar así.

16. Por último, se encuentra que la parte demandada estuvo representada por apoderado judicial durante el proceso, por lo que las agencias en derecho sí se acreditaron.

17. La Sala no desconoce que de conformidad con el artículo 366¹⁰ del CGP y la jurisprudencia de esta Subsección¹¹, el valor de dichas agencias en derecho debió haber sido fijado y liquidado de manera concentrada por el

⁹“En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión”.

¹⁰Artículo 366. “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]”

¹¹ “En consecuencia, se modificará la sentencia de primera instancia para excluir de la condena en costas el valor de las agencias en derecho, a efectos de que ese monto sea fijado en el momento específico previsto por el legislador para el efecto, esto es, al finalizar el proceso de manera concentrada a través de un auto por el magistrado sustanciador de la primera instancia del proceso y no en la sentencia de primera o segunda instancia; una vez adoptada la respectiva decisión, las partes podrán cuestionar, si a bien lo tienen, el valor de las agencias en derecho”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 17 de junio de 2024, exp. 70092.

Radicación:	18001-23-40-000-2018-00145-01 (71247)
Demandante:	Nación – Ministerio del Interior
Demandado:	Municipio de Florencia
Referencia:	Controversias contractuales
Decisión:	Confirmar la Sentencia

Tribunal, una vez terminado el proceso. No obstante, por razones de economía procesal y dado que fue el único punto apelado¹², la Sala se pronunciará sobre este reparo.

18. El Tribunal fijó el valor de las agencias en derecho en el 4% de las pretensiones de la demanda, el cual se encuentra dentro del rango establecido en el artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016¹³ del Consejo Superior de la Judicatura por lo que su cuantificación resulta proporcionada, en consecuencia, se confirmará la decisión de primera instancia.

2.2. Condena en costas

19. De conformidad con el artículo 188 del CPACA¹⁴ y el numeral 3 del artículo 365 del CGP¹⁵, se condenará en costas y agencias en derecho de segunda instancia a la parte demandante. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

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,

¹² Artículo 328. "COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley."

¹³ "Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: 1. Procesos declarativos en general [...] En primera instancia. a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido."

¹⁴ "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".

¹⁵ "3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda".

Radicación: 18001-23-40-000-2018-00145-01 (71247)
Demandante: Nación – Ministerio del Interior
Demandado: Municipio de Florencia
Referencia: Controversias contractuales
Decisión: Confirmar la Sentencia

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 28 de febrero de 2024 proferida por la Sala 4 de Decisión del Tribunal Administrativo de Caquetá.

SEGUNDA: CONDENAR en costas y agencias en derecho de segunda instancia a la parte demandante a favor de la parte demandada, 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 ejecutoriada la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado