

CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Características - CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Características – Diferencias entre el contrato y el convenio interadministrativo -Finalidad -Régimen Contractual –

[...] la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado que en los contratos interadministrativos “(...) *se generan obligaciones recíprocas y patrimoniales a cargo de ambas entidades contrayentes, dado que concurren a su formación con intereses disímiles o contrapuestos, pues, aunque la entidad que resulta contratista es de carácter público, tiene intereses propios derivados de su actividad (...)*”.

Así pues, en virtud de la contraposición de intereses que se encuentra inescindiblemente ligada a la celebración de un contrato interadministrativo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado *ha precisado que los convenios interadministrativos “(...) son acuerdos que permite la autonomía de la voluntad celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) y que no involucran una relación negocial fundada en un carácter patrimonial ni tampoco una contraposición de intereses (...)*” (énfasis añadido). De manera más concreta, esta Corporación ha diferenciado los acuerdos de voluntades antes referidos, así (transcripción literal):

“[...] [L]os convenios interadministrativos se diferencian de los contratos interadministrativos en tanto los primeros buscan aunar esfuerzos para la materialización de los intereses comunes o ejecución de funciones complementarias con una misma finalidad, mientras que los segundos se caracterizan por la prestación de un servicio específico, la ejecución de una obra o el suministro o dotación de un bien, o la realización de una actividad determinada por parte de una entidad pública, que bien podría llevar a cabo un particular [...]”.

Bajo el anterior contexto jurisprudencial, asociado a la naturaleza jurídica y al componente teleológico de los convenios interadministrativos, la Sala advierte que el acuerdo de voluntades celebrado entre el Invías y el Municipio comporta las características propias de convenio interadministrativo, no solamente porque aquel se celebró en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 62 del Decreto 3787 de 2003, según el cual “los proyectos viales de las redes secundaria o terciaria y urbana, y los aeropuertos que no estén a cargo de la Nación y que hayan sido seleccionados y priorizados en los distintos departamentos durante las Audiencias Públicas celebradas en cumplimiento del artículo 6º de la Ley 812 de 2003 podrán ser ejecutados directamente por las entidades especializadas del sector transporte, o mediante convenios con las entidades territoriales”, sino también porque las consideraciones que sirvieron de sustento a su suscripción, al igual que su clausulado, así lo revelan.

INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS- Código Civil artículo 1618

[...] cuandoquiera que no exista suficiente claridad o precisión en cuanto al alcance y contenido del documento contractual o se evidencie una contradicción entre las estipulaciones contenidas en el acuerdo de voluntades, e incluso cuando existe claridad en el lenguaje utilizado pero las partes le atribuyen un significado divergente, corresponde al juez adelantar la labor de interpretación del negocio jurídico con miras a establecer la real intención de los contratantes y el contenido genuino de lo estipulado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1618 del Código Civil, según el cual

“conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”.

De vieja data la Corte Suprema de Justicia ha puesto de presente que la interpretación del contrato tiene por objeto dilucidar la común intención de las partes a partir de la aplicación de las distintas reglas de hermenéutica establecidas en la ley y en aras de encontrar el genuino sentido del acuerdo de voluntades, pues más allá del tenor literal del contrato “es la voluntad interna y no la declarada la que rige la hermenéutica contractual”, por lo que “no ha de limitarse siempre el exégeta a una interpretación gramatical por claro que sea el tenor literal del contrato, pues casos hay en los que debe acudir a auscultar la intención común, de lo que han querido o debido querer los contratantes (...) Y a ese propósito se encaminan las reglas que siguen al mencionado artículo 1618”.

En este orden de ideas, el contrato debe ser interpretado de acuerdo con la naturaleza del negocio celebrado, en forma sistemática, racional y lógica, con el fin de establecer la voluntad común de los contratantes o dándole a cada cláusula el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad o deberá estarse a la interpretación que mejor encuadre con su naturaleza.

ANTICIPO – No puede considerarse como una inversión – DEVOLUCIÓN DE DINERO POR INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO

Ahora bien, la Sala no pasa por alto que, efectivamente, el Municipio celebró el contrato de obra pública [...] con el objeto de mejorar la vía [...], negocio jurídico en marco del cual el demandando le entregó al consorcio contratista un anticipo [...]. No obstante lo anterior, a juicio de la Sala, el anticipo que el Municipio le entregó al concesionario contratista durante la ejecución del contrato de obra no puede considerarse como una inversión en los términos señalados en el parágrafo segundo de la cláusula quinta del convenio, pues la obra tendiente al mejoramiento de la vía no se desarrolló. De hecho, según lo plasmado por el propio Municipio en la Resolución por medio de la cual liquidó unilateralmente el contrato de obra -acto administrativo con carácter ejecutivo y ejecutorio en el que, además, se le ordenó al consorcio contratista reintegrar el anticipo que le giró el Municipio-, el valor ejecutado de la obra fue de \$0, lo cual da cuenta de que el mejoramiento de la vía no se efectuó.



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

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (CCA)
Radicación: 50001-23-31-000-2010-00449-01 (67.410)
Demandante: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS)
Demandado: MUNICIPIO DE INÍRIDA (DEPARTAMENTO DE GUAINÍA)

TEMAS: LAS BASES CONCEPTUALES DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS - Este tipo de acuerdos de voluntades están edificados sobre un ánimo colaborativo, lo cual encaja perfectamente en el criterio asociativo y de cooperación que subyace a todo convenio interadministrativo, así como en el plano de horizontalidad en el que interactúan y se interrelacionan los extremos convencionales / EL VENCIMIENTO DEL PLAZO DE EJECUCIÓN POR REGLA GENERAL ENTRAÑA UN EFECTO EXTINTIVO DEL VÍNCULO OBLIGACIONAL - Una vez finiquita el término de ejecución del convenio interadministrativo, la consecuencia lógica asociada a dicha circunstancia es su terminación - la falta de suscripción de una prórroga adicional no puede ser catalogada como una "terminación unilateral".

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia del 20 de noviembre de 2020, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca¹, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 18 de julio de 2005, el Instituto Nacional de Vías celebró el convenio interadministrativo No. 1128 con el municipio de Inírida, cuyo objeto² consistió en realizar el mejoramiento de la carretera Huesito - Puerto Caribe, K0+000 a K46+000 (Raudal Pato) (municipio de Inírida - departamento de Guainía).

¹ Conviene precisar que el escrito inicial fue presentado ante el Tribunal Administrativo del Meta; sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA-11448 del 19 de noviembre de 2019, ordenó la remisión de este juicio al Tribunal Administrativo de Arauca (folio 2 del cuaderno del Tribunal Administrativo de Arauca).

² Cláusula primera del convenio (folio 33 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).



En su demanda, la parte actora solicita: **(i)** que se declare que el municipio de Inírida incumplió el convenio interadministrativo No. 1128 del 18 de julio de 2005, porque no ejecutó los acuerdos convenidos; **(ii)** que, como consecuencia de tal declaración, se condene al ente territorial demandado a pagar las sumas de dinero que el Instituto Nacional de Vías le desembolsó y no ejecutó, junto con sus rendimientos financieros (si los hubiere); **(iii)** que, con fundamento en la prosperidad de la pretensión de incumplimiento, se liquide judicialmente el acuerdo de voluntades; y **(iv)** que se ordene al extremo pasivo pagar los intereses moratorios causados.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 3 de septiembre de 2010³, el Instituto Nacional de Vías, en adelante Invías, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda en contra del municipio de Inírida, en lo sucesivo el Municipio.

1.2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal, incluso con posibles errores):

“(...) 1). **PRETENSIONES DE LA DEMANDA:**

PRIMERA: Que se declare mediante providencia que haga tránsito a cosa juzgada, el incumplimiento por parte del **MUNICIPIO DE INÍRIDA** - Departamento de Guainía, el Convenio Interadministrativo No. 1128 del 18 de julio de 2005, y sus tres (3) adicionales, suscrito entre el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** y el **MUNICIPIO DE INÍRIDA**.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la prosperidad de la pretensión anterior, se ordene reconocer, pagar y restituir al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS** la suma de **CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS (\$430'000.000) MCTE**, con su correspondiente indexación e intereses moratorios, como excedente sin ejecutar, del primer desembolso del valor del convenio, entregado y recibido por el **MUNICIPIO DE INÍRIDA**, en cumplimiento de lo acordado en la Cláusula Quinta consignada en el citado convenio.

LIQUIDACIÓN DEL 1-ENE-08 AL 31-AGO-10 (...)	
RESUMEN	
VALOR HISTÓRICO	\$430'000.000
MÁS ACTUALIZACIÓN	\$65'848.947

³ Folios 1 a 11 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.



MÁS INTERESES	\$76'461.455
TOTAL VALOR HISTÓRICO. ACTUALIZACIÓN E INTERESES AL 31-AGO-10	\$572'310.402

TERCERA: Que igualmente, como consecuencia de la prosperidad de la pretensión primera citada, se ordene al **MUNICIPIO DE INÍRIDA**, la devolución o reintegro de la suma de **QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500'000.000) MCTE**, con sus rendimientos financieros, si los hubiere, depositada por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS**, en la cuenta corriente de manejo conjunto, correspondiente al cincuenta (50%) por ciento restante del valor del convenio, sin ejecutar.

CUARTA: Que asimismo, como consecuencia de la prosperidad de la pretensión de declaración de incumplimiento, se ordene la liquidación del convenio interadministrativo No. 1128 de 2005, a la luz de la Ley 80 de 1993 y lo acordado en la Cláusula Décima Sexta del Convenio en mención.

QUINTA: Que se dé aplicación a lo ordenado en el artículo 177 del CCA, y 884 del Código de Comercio, en lo referente a intereses moratorios (...)" (énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito).

1.3. Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones, la parte activa narró los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Afirmó que, el 18 de julio de 2005, el Invías celebró el convenio interadministrativo No. 1128, en adelante el convenio, con el Municipio, cuyo objeto⁴ consistió en realizar el mejoramiento de la carretera Huesito - Puerto Caribe, K0+000 a K46+000 (Raudal Pato) (municipio de Inírida - departamento de Guainía).

1.3.2. Indicó que el valor⁵ del referido acuerdo de voluntades ascendió a la suma de \$1.000.000.000, monto de dinero que se le giró al Municipio de la siguiente manera⁶:
(i) un primer desembolso de \$500.000.000, que se efectuó el 30 de septiembre de 2005 y **(ii)** un segundo desembolso de \$500.000.000, que se realizó el 31 de diciembre de 2006.

⁴ Cláusula primera del convenio (folio 33 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁵ Cláusula segunda del convenio (folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁶ De conformidad con lo consignado en la cláusula quinta del convenio, los recursos económicos se girarían en los siguientes términos (transcripción literal): "(...) **CLÁUSULA QUINTA. GIRO DE LOS RECURSOS:** El **INSTITUTO** girará al **MUNICIPIO** el valor del presente Convenio, así: **a)** un primer desembolso correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del valor del Convenio, previo el cumplimiento de la aprobación de la garantía que debe constituir el **MUNICIPIO** para garantizar el buen manejo y correcta inversión. **b)** El cincuenta por ciento (50%) restante se girará contra solicitud mensual del **MUNICIPIO** soportadas con copias de las actas de obra y costos por cada uno de los contratos de obra e interventoría suscritos entre el **MUNICIPIO** y los contratistas, debidamente revisadas por el supervisor del Convenio (...)" (énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito) (folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).



1.3.3. Precisó que el plazo de ejecución⁷ del convenio se fijó en 12 meses a partir de su perfeccionamiento, término que, luego de haberse prorrogado en tres ocasiones, se venció el 31 de diciembre de 2007.

1.3.4. Mencionó que, con fundamento en lo pactado en el convenio, el Municipio suscribió: **(i)** el contrato de interventoría No. 022 del 18 de octubre de 2005 con la sociedad Constru Consultoría Ltda. y **(ii)** el contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de la misma anualidad con el Consorcio Huesito 2005.

1.3.5. Sostuvo que, el 6 de marzo de 2006, el Invías requirió expresamente al alcalde del Municipio para que le entregara un “*informe técnico financiero*”, relacionado con el avance de las labores de mejoramiento contratadas con el Consorcio Huesito 2005.

1.3.6. Resaltó que, el 8 de mayo de 2007, el Invías le comunicó al ente territorial que, después de 16 meses de haber iniciado la ejecución del contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005, el acuerdo de voluntades solo reportaba una inversión del 10% “*aproximadamente*”, razón por la cual le solicitó entregar un informe de las gestiones adelantadas para aplicar la cláusula décima quinta⁸ del convenio, estipulación que contemplaba la posibilidad de modificar, adicionar y prorrogar ese acuerdo de voluntades.

1.3.7. Advirtió que, el 31 de mayo de 2007, el Invías le recordó al Municipio que el plazo de ejecución del convenio expiraba el 31 de diciembre de esa anualidad, de ahí que cualquier solicitud encaminada a prorrogarlo debía ser formulada oportunamente ante el supervisor. De igual modo, aseveró que, “*(...) si a la fecha de vencimiento, es decir el 31 de diciembre de 2007, el municipio no ha invertido la totalidad de los recursos, deberá reintegrarlos (...)*” al Invías y, en ese orden, se procedería a la liquidación del convenio.

⁷ Cláusula segunda del convenio (folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁸ La cláusula décima quinta del convenio se plasmó en los términos que se pasan a transcribir (literalmente, incluso con posibles errores): “**(...) CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA. MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y PRÓRROGA:** *El presente Convenio podrá ser adicionado o prorrogado, previo acuerdo de las partes, de conformidad con las normas legales (...)*” (énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito) (folio 35 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).



1.3.8. Manifestó que, el 9 de noviembre de 2007, las partes suscribieron un acto en la que se plasmaron una serie de compromisos, que debería cumplir el ente territorial para que se le autorizara la prórroga del convenio.

1.3.9. Expuso que, a pesar de los compromisos a los que llegaron las partes, el Municipio no los cumplió, por lo que el Invías manifestó que liquidaría el convenio con corte al 31 de diciembre de 2007, fecha en la que su plazo de duración finiquitó.

1.3.10. Recordó que el 3 de febrero de 2010, el Invías le reiteró al Municipio su solicitud tendiente a liquidar el convenio, petición que, según lo plasmado en el escrito inicial, no fue atendida.

1.4. Como **fundamentos jurídicos** de la demanda, el extremo activo expuso lo siguiente:

1.4.1. Señaló que el municipio incumplió el convenio, toda vez: **(i)** que no entregó los informes relativos a su ejecución y **(ii)** que no invirtió la totalidad de los recursos económicos que le fueron girados.

1.4.2. Sostuvo que la desatención prestacional del municipio produjo la infracción de las siguientes disposiciones normativas: **(i)** artículo 2° de la Constitución Política de 1991; **(ii)** artículos 5° (numeral 2°), 52, 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, junto con sus decretos reglamentarios⁹; **(iii)** Ley 489 de 1998¹⁰ y **(iv)** artículos 1602, 1603, numeral 3° del 1603, 1613, 1614, 1616, numeral 3° del 2060 y “*subsiguientes y concordantes*” del Código Civil.

1.4.3. En lo atinente al convenio propiamente dicho, consideró que el Municipio vulneró las cláusulas que pasan a señalarse: **(i)** primera -objeto-¹¹; **(ii)** segunda -

⁹ El extremo activo no precisó cuáles eran los decretos reglamentarios de la Ley 80 de 1993 que se habrían infringido (folio 6 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

¹⁰ El Invías no especificó cuáles eran los artículos de la Ley 489 de 1998 que se habrían vulnerado (folio 6 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

¹¹ Se refiere al objeto del convenio (folio 33 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).



valor-¹²; **(iii)** octava -obligaciones a cargo del municipio-¹³; **(iv)** décima cuarta -garantías-¹⁴ y **(v)** décima sexta -liquidación-¹⁵.

2. La admisión de la demanda y su contestación

2.1. Mediante el auto del 16 de marzo de 2011¹⁶, el Tribunal *a quo* admitió la demanda, decisión que se notificó en debida forma al Municipio y al Ministerio Público.

2.2. El 28 de noviembre de 2011¹⁷, el **Municipio** contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas sus pretensiones por considerarlas “*jurídicamente improcedentes*”.

2.3. Al efecto, la parte pasiva formuló la excepción de cobro de lo no debido y la genérica.

2.4. En lo que respecta al primer medio exceptivo invocado, sostuvo que el valor reclamado en la demanda -\$1.072'310.402- no se ajustaba a la realidad convencional, puesto que el Municipio le había reintegrado al Invías \$518'544.096¹⁸ el 4 de octubre de 2010, motivo por el cual, a su juicio, la suma pretendida no podía ser reconocida, así como tampoco era viable pagar intereses sobre la misma.

2.5. Frente al segundo mecanismo de defensa alegado, indicó que su invocación se sometía a lo prescrito en el artículo 306 del CPC¹⁹.

¹² Se refiere al valor del convenio (folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

¹³ Se refiere a las obligaciones del municipio (folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

¹⁴ Se refiere a las garantías del convenio (folio 35 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

¹⁵ Se refiere a la liquidación del convenio (folio 35 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

¹⁶ Folios 68 y 69 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

¹⁷ Folios 100 a 104 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

¹⁸ En concreto, el municipio afirmó lo siguiente (transcripción literal): “(...) el **MUNICIPIO DE INÍRIDA** el cuatro (4) de octubre de 2010, consigno en la cuenta # 0013 0310 42 01 0000164-9 nombre de la cuenta Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- NIT 800.215.807-2, así: \$465'087.807 m/cte y \$53'456.289 m/cte, para un total de \$518'544.096 m/cte (...)” (mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito) (folio 102 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

¹⁹ En particular, el extremo pasivo indicó que (transcripción literal): “(...) *Propongo la excepción genérica, que según el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, se refiere a cualquier hecho exceptivo que resultare probado en el curso del proceso o en cualquier otra circunstancia en virtud de las cuales la ley considera que la obligación para mi representada no existió o la declara extinguida, o bien que no se pueda proferir decisión de fondo por hechos tales como la caducidad de la acción o ineptitud de la demanda, entre otros (...)*” (folio 102 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).



3. El llamamiento en garantía formulado por el Municipio

3.1. El 28 de noviembre de 2011²⁰, el Municipio llamó en garantía al Consorcio Huesito 2005 y a sus integrantes²¹ (Consultoría y Construcción de Obras Civiles Ltda. y Luis Arnoldo Velásquez Castro), con quien suscribió el contrato de obra encaminado al mejoramiento de la carretera Huesito - Puerto Caribe, K0+000 a K46+000 (Raudal Pato) (municipio de Inírida - departamento de Guainía).

3.2. A través del auto del 16 de agosto de 2013²², el juzgador de primer grado aceptó el llamamiento en garantía formulado por la parte demandada respecto de los consorciados Consultoría y Construcción de Obras Civiles Ltda. y Luis Arnoldo Velásquez Castro y, como consecuencia de ello, ordenó la suspensión del proceso por el término máximo de 90 días, de conformidad con lo regulado en el artículo 56 del CPC.

3.3. Mediante el auto del 28 de febrero de 2014²³, el Tribunal *a quo*, al advertir que el municipio no llevó a cabo las diligencias necesarias para notificar a los llamados en garantía dentro del plazo de 90 días antes señalado, consideró que la providencia del 16 de agosto de 2013 carecía de efecto vinculante respecto de los integrantes del Consorcio Huesito 2005, razón por la cual ordenó la reanudación del proceso sin su participación.

4. Los alegatos de conclusión en primera instancia

4.1. Por medio del auto del 28 de noviembre de 2018²⁴, el juzgador de primer grado corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

4.2. El Municipio²⁵ insistió en la argumentación planteada en la contestación de la demanda. Agregó que no era cierto que hubiera incumplido el convenio, toda vez que el Invías no tuvo en cuenta la complejidad de las obras de mejoramiento y, por

²⁰ Folios 1 a 6 del cuaderno del llamamiento en garantía.

²¹ Folios 23 a 26 del cuaderno del llamamiento en garantía.

²² Folios 201 a 203 del cuaderno del Consejo de Estado.

²³ Ha de precisarse que el municipio no recurrió esta determinación (folios 32 y 33 del cuaderno del llamamiento en garantía).

²⁴ Folio 366 del cuaderno del Consejo de Estado.

²⁵ Folios 367 a 372 del cuaderno del Consejo de Estado.



el contrario, terminó de forma unilateral, “*arbitraria*” y apresurada el acuerdo de voluntades, sin acoger las peticiones que se le hicieron sobre el particular.

En ese orden de ideas, solicitó que se liquidara el convenio sin el reconocimiento de sumas de dinero a favor del demandante, puesto que, a su juicio, quien incumplió el acuerdo de voluntades fue el Invías, cuando lo terminó unilateralmente, a pesar de que conocía los inconvenientes que se presentaron en su ejecución.

4.3. El Invías y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

5. La sentencia de primera instancia

5.1. Mediante sentencia del 20 de noviembre de 2020²⁶, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

5.2. Para tal efecto, luego de referirse al material probatorio recaudado en el presente juicio, indicó que el contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005, que celebró el Municipio con el Consorcio Huesito de 2005, debía ser destacado por los siguientes hechos:

(i) A través de la Resolución No. 461 del 26 de junio de 2007, la entidad territorial demandada declaró la caducidad de dicho negocio jurídico.

(ii) Mediante la Resolución No. 1209 del 30 de diciembre de 2009, el municipio lo liquidó unilateralmente y, en ese orden, estableció que el “*valor ejecutado recibido*” fue \$0.

(iii) Por medio de la Resolución No. 0526 del 16 de junio de 2011, el Municipio negó una solicitud de revocatoria directa formulada en contra del acto administrativo antes referido y, acto seguido, confirmó la liquidación unilateral allí contenida.

5.3. Con fundamento en lo anterior, el Tribunal *a quo* indicó que el Municipio reconoció expresamente que la ejecución del contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005 fue nula (\$0).

²⁶ Folio 6 a 12 del cuaderno del Tribunal Administrativo de Arauca.



5.4. Asimismo, sostuvo que el extremo pasivo no probó que hubiese suscrito con el Invías algún tipo de acta que acreditara el recibo de trabajos de mejoramiento sobre la vía en cuestión, motivo por el cual quedaba demostrado de manera “*plena e idónea*”, que en la carretera no se ejecutó ninguna obra, circunstancia que revelaba la falta de inversión de los recursos dispuestos en el convenio para dicho propósito.

5.5. En tal virtud, el juzgador de primer grado concluyó que el municipio “(...) *no ejecutó en obras \$930'000.000 que tenía a su cargo realizar, inejecución que acredita que en el porcentaje sustancial y grave del 93%, no cumplió con las obligaciones que asumió en el convenio (...)*”.

5.6. Por otra parte, en lo que respecta a los cuestionamientos formulados por la parte demandada en sus alegatos de conclusión, los cuales, en síntesis, apuntaban a señalar que el Invías fue quien incumplió el convenio, el *a quo* estimó que no era viable acogerlos, puesto que el convenio terminó por el vencimiento de su plazo de duración (31 de diciembre de 2007) y no por cuenta de una decisión unilateral adoptada por el Invías.

5.7. En línea con ello, precisó que, una vez vencido el plazo del convenio, no resultaba jurídicamente viable “*revivirlo*”, de ahí que las prórrogas solicitadas por el municipio no tuviesen vocación de prosperidad.

5.8. De igual manera, el Tribunal de primera instancia resaltó que (transcripción literal):

“(...) Y se le hace notar al municipio de Inírida que sus argumentos de defensa en cuanto a que el contrato con el Consorcio Huesito 2005 se estaba ejecutando en debida forma al momento de la visita del 9 de noviembre de 2007, que ello se desvirtúa con las decisiones que la propia entidad territorial ya había adoptado desde el 26 de junio de 2007 mediante la Resolución 461 de 2007 por la cual declaró la caducidad del mismo y corroboró cuando en la liquidación unilateral a través de la Resolución 1209 de 2009 estableció como “Valor ejecutado recibido: \$-0-“ (...)”.

5.9. Frente a la pretensión de liquidación judicial del convenio, determinó que la misma resultaba procedente, dado que en el proceso de la referencia no se demostró que se hubiera realizado el cruce de cuentas (ni bilateral, ni unilateralmente).



5.10. En ese orden de ideas, el *a quo* accedió a la aludida súplica en los siguientes términos (se transcriben de forma literal):

“(…) La segunda y tercera pretensión de la demanda persiguen que se incluya en la liquidación, la devolución de los dineros no ejecutados, en cuantía de \$930’000.000.

Se accederá en forma parcial a estas pretensiones, por cuanto se refieren a dineros que se le entregaron al municipio de Inírida por \$1.000’000.000, para ser invertidos en la ejecución del objeto (convencional), de los que Invías acepta reconocer solo los \$70’000.000 que contrató la entidad territorial en interventoría.

*Además, se encuentra que en el párrafo segundo de la cláusula quinta del convenio, los (extremos convencionales) pactaron que “Si vencido el plazo estipulado en el presente Convenio el **MUNICIPIO** no hubiese invertido los recursos, este deberá reintegrarlos al Área de Tesorería del **INSTITUTO** y se procederá a la liquidación del Convenio Interadministrativo”, por lo tanto, la pretensión de la demandante tiene pleno respaldo jurídico.*

En el expediente se demostraron dos consignaciones que efectuó el municipio de Inírida a cuenta de Invías, por \$465’087.807 y \$53’456.289, sumas dinerarias que deben ser abonadas en favor de la primera al valor que le corresponde reintegrarle al Instituto, con lo que a su vez, se declara que prospera la excepción de cobro de lo no debido.

Por lo tanto en la liquidación del convenio se establecerá que el municipio le debe pagar al Invías \$411’455.902 (resulta de restar a \$930’000.000 que es lo pretendido, las dos consignaciones de \$465’087.807+\$53’456.289=\$518’544.097), ya que en el expediente se acreditó respecto de este concepto, la existencia del daño y su cuantía (...)” (precisiones terminológicas añadidas) (énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito).

En consecuencia, el Tribunal estableció que el Municipio debería pagarle al INVÍAS la suma de **\$411.455.902,94** “**dentro de los 30 días siguientes a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia**, y como en el contrato no se pactaron, la pagará con intereses moratorios a la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado (Artículo 4.8, Ley 80 de 1993) con la fórmula que aplica la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. (énfasis añadido)

6. El recurso de apelación

6.1. El 22 de febrero de 2021²⁷, el Municipio interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el cual fue concedido por el Tribunal *a quo* a través

²⁷ Folios 16 a 18 del cuaderno del Tribunal Administrativo de Arauca - índice No. 2 del historial de actuaciones de la plataforma tecnológica SAMAI (Consejo de Estado).



del auto del 25 de junio de 2021²⁸ y admitido por esta Subsección mediante proveído del 3 de septiembre de la misma anualidad²⁹.

6.2. En su recurso, la parte demandante solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

6.3. Para sustentar su impugnación, el recurrente sostuvo que el Invías incumplió el convenio, dado que lo terminó unilateralmente, impidiendo de esta manera que se continuara con su ejecución.

6.4. De otro lado, afirmó que el Invías actuó de mala fe, toda vez que el 4 de octubre de 2010 el Municipio le devolvió el dinero que no fue invertido, suma que ascendió a \$518'544.807 y representó más del 50% del valor pactado en el convenio, frente a lo cual recalcó que *“(...) resulta desacertado el tener que restituir una suma que fue empleada para contratar la obra y desarrollar la labor convenida, según los términos del convenio interadministrativo y el contrato de obra, no siendo de recibo la operación matemática efectuada por el magistrado ponente (...)”*.

6.5. En tal medida, aseguró que la entidad territorial demandada no debió ser condenada a pagar ninguna suma de dinero al Invías y que el acervo probatorio no se valoró en debida forma.

6.6. Indicó que, pese a que en el fallo censurado se declaró probada la excepción de cobro de lo no debido formulada en la contestación de la demanda, lo cierto era que existía incongruencia entre lo *“determinado”* y lo *“ordenado”*, *“(...) pues es evidente que el Invías excedió el monto pretendido a reconocer (...)”*.

7. Las actuaciones surtidas en segunda instancia

7.1. Mediante auto del 22 de octubre de 2021³⁰, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

²⁸ Mediante el auto del 25 de junio de 2021, el *a quo* concedió, en el efecto suspensivo, la impugnación formulada por el municipio (índice No. 2 del historial de actuaciones de la plataforma tecnológica SAMAI (Consejo de Estado)).

²⁹ Folio 379 del del cuaderno del Consejo de Estado - índice No. 6 del historial de actuaciones de la plataforma tecnológica SAMAI (Consejo de Estado).

³⁰ Folio 380 del cuaderno del Consejo de Estado - índice No. 13 del historial de actuaciones de la plataforma tecnológica SAMAI (Consejo de Estado).



7.2. El Invías³¹ ratificó lo expuesto en la demanda y solicitó que se confirmara la sentencia de primer grado.

7.4. El Municipio³² replicó los argumentos plasmados en su recurso de apelación.

7.5. El Ministerio Público rindió su concepto³³ y, en ese orden, solicitó la confirmación de la sentencia apelada. Al respecto, consideró que el Municipio sí incumplió el convenio examinado, sumado al hecho de que ese acuerdo de voluntades terminó por el vencimiento del plazo de ejecución y no por una decisión unilateral del Invías. Frente a la liquidación judicial de la relación obligacional escrutada, reiteró la misma línea argumentativa planteada por el Tribunal *a quo* en el fallo impugnado.

III. CONSIDERACIONES

Con el propósito de decidir el recurso de apelación interpuesto por el Municipio, la Sala estudiará los siguientes aspectos: (1) jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer del presente asunto; (2) acción procedente; (3) legitimación en la causa; (4) ejercicio oportuno del derecho de acción; (5) objeto de la impugnación y la delimitación de los problemas jurídicos a resolver en esta instancia; (6) hechos probados y pruebas relevantes; (7) análisis de la Subsección y la resolución del caso concreto; y (8) condena en costas en segunda instancia.

1. Jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer del presente asunto

1.1. Con fundamento en lo previsto en el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 (a su vez reformado por el artículo 1° de la Ley 1107 de 2006³⁴), se advierte que a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

³¹ Índice No. 17 del historial de actuaciones de la plataforma tecnológica SAMAI (Consejo de Estado).

³² Índice No. 18 del historial de actuaciones de la plataforma tecnológica SAMAI (Consejo de Estado).

³³ Índice No. 20 del historial de actuaciones de la plataforma tecnológica SAMAI (Consejo de Estado).

³⁴ “**Artículo 1º.** El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, quedará así: **Artículo 82. Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley (...)**” (énfasis añadido).



le corresponde el conocimiento del presente asunto, pues ambos extremos procesales están integrados por entidades públicas. En este sentido, es oportuno recordar que el Instituto Nacional de Vías³⁵ demanda al municipio de Inírida, entidad territorial³⁶ cuya naturaleza pública no admite duda alguna, así como tampoco la de su contraparte.

1.2. Por su parte, el Consejo de Estado es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia del 20 de noviembre de 2020, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca, dada la vocación de doble instancia de este juicio, toda vez que la cuantía para la fecha de presentación de la demanda (3 de septiembre de 2010³⁷) superó los 500 SMLMV exigidos para aquella época, de conformidad con lo establecido en los artículos 129³⁸, 132.5³⁹, 134E⁴⁰ y 181⁴¹ del CCA.

³⁵ De conformidad con lo prescrito en el artículo 52 del Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992, la naturaleza jurídica del Invías es la siguiente (transcripción literal): “**Artículo 52. Reestructuración del Fondo Vial Nacional como el Instituto Nacional de Vías.** Reestructúrese el Fondo Vial Nacional como el **Instituto Nacional de Vías, establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y adscrito al Ministerio de Transporte** (énfasis añadido).

³⁶ “**Artículo 286** (Constitución Política de 1991). **Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (...)**” (énfasis y aclaración añadida).

³⁷ El valor del salario mínimo legal mensual vigente en el 2010 ascendía a \$515.000. Información obtenida de la página oficial del Banco de la República de Colombia <https://www.banrep.gov.co/es/salarios>. Para dicha anualidad, el tope correspondiente a los 500 SMLMV equivalía a \$257'500.000. En este caso, la cuantía de la demanda se estimó en un monto de \$1.072'310.402 (folio 8 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

³⁸ “**Artículo 129. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia** (subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998). **El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión (...)**” (énfasis y aclaración añadida).

³⁹ “**Artículo 132. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia** (subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998). **Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 5. De los referentes a contratos (y/o convenios interadministrativos) de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales (...)**” (énfasis y aclaración añadida).

⁴⁰ “**Artículo 134-E. Competencia por razón de la cuantía** (subrogado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998). **Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda. Sin embargo, en asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones. Para los efectos aquí contemplados, se aplicarán las reglas de los numerales 1 y 2 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil (...)**” (énfasis y aclaración añadida).

⁴¹ “**Artículo 181. Apelación** (modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998). **Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales (...)**” (énfasis y aclaración añadida).



2. La acción procedente

2.1. En virtud de lo prescrito en el artículo 87 del CPACA⁴², subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, la acción de controversias contractuales es el mecanismo procesal idóneo para acceder ante el juez en procura de obtener una decisión de fondo frente a cualquier controversia derivada del negocio jurídico estatal (consideraciones que resultan perfectamente aplicables al caso de los convenios interadministrativos, tal y como sucede en el presente juicio).

2.2. Así las cosas, cualquiera de las partes de la relación convencional puede solicitar que: **(i)** se declare su existencia o su nulidad; **(ii)** se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales; **(iii)** se ordene su revisión; **(iv)** se declare su incumplimiento; **(v)** se condene al responsable a indemnizar los perjuicios causados; **(vi)** se hagan otras declaraciones y condenas y **(vii)** se liquide judicialmente. De igual manera, el Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare la nulidad absoluta del negocio jurídico estatal.

2.5. En ese orden de ideas, de cara al caso concreto, la Sala considera que la acción de controversias contractuales ejercida por el extremo activo es la procedente, toda vez que la demanda materia de análisis persigue: (i) que se declare que el Municipio incumplió el convenio interadministrativo No. 1128 del 18 de julio de 2005; (ii) que, como consecuencia de tal declaración, se condene al ente territorial demandado a pagar las sumas de dinero que el Invías le desembolsó y no ejecutó, junto con sus rendimientos financieros (si los hubiere); (iii) que, con fundamento en la prosperidad de la pretensión de incumplimiento formulada, se liquide judicialmente el referido

⁴² “**Artículo 87. De las controversias contractuales** (subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998). *Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato. El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare su nulidad absoluta. El Juez Administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes (...)*” (énfasis y aclaración añadida).



acuerdo de voluntades y (iv) que se ordene a la parte pasiva pagar los intereses moratorios causados.

3. La legitimación en la causa

En lo que respecta a este presupuesto procesal, es necesario precisar que el Instituto Nacional de Vías y el municipio de Inírida se encuentran legitimados en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, toda vez que son los extremos de la relación contractual sobre la que versa la controversia sometida a juicio.

4. El ejercicio oportuno del derecho de acción

4.1. El numeral 10 del artículo 136 del CCA, aplicable al caso concreto⁴³, dispone que la acción de controversias contractuales caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento, para lo cual contempla distintas hipótesis, entre otras, si el contrato requería de liquidación y esta no se logró por mutuo acuerdo o no se practicó por la administración unilateralmente (literal d⁴⁴).

⁴³ Para efectos del cómputo de la caducidad se debe acudir a las reglas contenidas en las normas vigentes al momento en que inició a correr el término. Al respecto, Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 24 de abril de 2017. Rad.: 50602. En esta providencia se puso de presente que, *“(e)n punto de la aplicación del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, para la determinación de la regla de caducidad cuando se presentan conflictos entre normas que, en principio, regulan la misma situación, esta Corporación puntualizó (...) la Sala considera que el 40 debe aplicarse para definir el conflicto en el tiempo respecto de la aplicación de normas sobre caducidad, en tanto se trate de términos que ya hubieren empezado a correr sin que haya iniciado el respectivo proceso. En efecto, cuando el artículo 40 ibídem se refiere a las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, está haciendo mención a las normas procesales, entre otras, a las normas de caducidad que, tal y como lo indica dicha norma, son de aplicación inmediata. Teniendo en cuenta lo anterior, se modifica lo dicho por la Sala en la providencia del 27 de mayo de 2005, en los términos de este proveído, de manera que, en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración salvo cuando se trate de leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del mismo, entre las cuales se consideran incluidas las normas que establecen términos de caducidad para el ejercicio de las acciones, que por ser de carácter procesal, son de aplicación inmediata. En este orden de ideas, se tiene que la norma de caducidad aplicable deberá ser la vigente al momento en que ya hubieren empezado a correr los términos contemplados en normas legales anteriores, las cuales se aplicarán de manera preferente.”*

⁴⁴ **“Artículo 136. Caducidad de las acciones** (subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998). (...) **10.** En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará 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 caducidad se contará así: **d) En los que requieran de liquidación** y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. **Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar (...)**” (énfasis añadido).



4.2. En el presente caso, se advierte que los extremos procesales acordaron que el convenio interadministrativo No. 1128 del 18 de julio de 2005 se liquidaría⁴⁵ de conformidad con lo prescrito en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993. En ese sentido, estipularon que el cruce final de cuentas debería efectuarse de común acuerdo dentro de los 4 meses siguientes a su terminación y que, vencido este plazo, el Invías procedería a liquidarlo de forma unilateral -sin señalar un término para tal fin-.

Sobre este último particular, y comoquiera que las partes no establecieron el término para liquidar el acuerdo de voluntades de forma unilateral, ni el legislador -para la época de los hechos- establecía un plazo para la liquidación unilateral, la Sala, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sección⁴⁶, tendrá en cuenta para tal efecto el término de 2 meses al que se refiere el literal (d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA -modificado por la Ley 446 de 1998-.

4.3. Así las cosas, luego de vencidas las tres prórrogas⁴⁷ suscritas por las partes, se tiene que el plazo de duración del convenio finalizó⁴⁸ el 31 de diciembre de 2017, razón por la cual ha de señalarse que el término de 4 meses para liquidar de mutuo

⁴⁵ La cláusula décima sexta del convenio se diseñó en los siguientes términos (transcripción literal): “(...) **CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA. LIQUIDACIÓN:** De conformidad con los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, el presente Convenio será objeto de liquidación, procedimiento que se efectuará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o la fecha del acuerdo que lo disponga, y se realizará de conformidad con las normas legales que para tal efecto señale el **INSTITUTO. PARÁGRAFO.** Si el **MUNICIPIO** no se presentare para efectos de la liquidación del Convenio o las partes no lleguen a ningún acuerdo, el **INSTITUTO** procederá a su liquidación, por medio de resolución motivada, susceptible de recurso de reposición (...)” (énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito) (folio 35 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de marzo de 2015, expediente: 32797 “En lo relativo a la competencia temporal de la administración para liquidar los contratos estatales, conforme a lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 con la reforma introducida por la ley 446 de 1998, se tiene que una vez vencido el plazo contractual la administración dispone de 4 meses para efectuar la liquidación bilateral, en caso de no realizarse así tiene 2 meses más para hacerlo unilateralmente”. En el mismo sentido, en providencia de unificación del 1º de agosto de 2019, la Sección Tercera de la Corporación, al efectuar un recuento en torno al término para liquidar el contrato -bilateral y unilateralmente-, indicó que “el legislador adhirió a los lineamientos trazados por la jurisprudencia en relación con los términos que debían observar las partes para los efectos de la liquidación del contrato. Inicialmente, la Ley 80 de 1993 acogió como fórmula para suplir la voluntad de las partes en la materia, el término de cuatro (4) meses para la liquidación bilateral y, luego, con la Ley 446 de 1998, adoptó el período sucesivo de dos (2) meses para la liquidación unilateral”.

⁴⁷ La tercera prórroga al plazo de duración de la relación convencional se venció el 31 de diciembre de 2007 (folio 38 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁴⁸ La cláusula cuarta del convenio reguló su plazo de duración en los siguientes términos (se transcriben de forma literal, incluso con posibles errores): “(...) **CLÁUSULA CUARTA. PLAZO:** El plazo del presente Convenio es de doce (12) meses, contados a partir de la fecha de iniciación que será impartida por la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del Instituto (...)” (énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito) (folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).



acuerdo el vínculo obligacional venció el 1° de mayo de 2008, mientras que el plazo de 2 meses para efectuar el cruce de cuentas unilateralmente expiró el 2 de julio de 2008.

4.4. De acuerdo con lo anterior, en el *sub judice* se advierte que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, esto es, dentro de los 2 años contados a partir del vencimiento del término para liquidar el convenio (bilateral y unilateralmente), teniendo en cuenta: **(i)** que el término para demandar comenzó a computarse a partir del 3 de julio de 2008: **(ii)** que el 17 de junio de 2010⁴⁹, esto es, cuando faltaban 17 días para que expirara el plazo preclusivo, se radicó la solicitud de conciliación extrajudicial, que suspende el término de caducidad de la acción⁵⁰⁻⁵¹, trámite que se declaró fallido el 26 de agosto de 2010⁵², y **(iii)** que el 3 de septiembre de 2010⁵³ se radicó la demanda.

5. El objeto de la impugnación y la delimitación de los problemas jurídicos a resolver en esta instancia

5.1. La Sala, de entrada, estima necesario precisar que el marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la providencia recurrida.

5.2. En ese orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del CPC⁵⁴, ha de indicarse que la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable para el recurrente, de ahí que el superior funcional no pueda enmendar la

⁴⁹ Folio 53 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁵⁰ **“Artículo 21. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”** (énfasis añadido).

⁵¹ **“Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta: a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero (...)”** (énfasis añadido).

⁵² Según la constancia expedida por la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos (Villavicencio). Folio 53 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁵³ Folio 11 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁵⁴ **“Artículo 357. Competencia del superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella (...)”** (énfasis añadido).



providencia judicial en la parte que no fue objeto de la impugnación, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella.

5.3. Precisado lo anterior, la Subsección advierte que el análisis del caso concreto se circunscribirá exclusivamente a los reparos concretos que formuló el Municipio en contra de la sentencia cuestionada, en virtud de los cuales habrá de resolver los siguientes problemas jurídicos:

El **primer problema** jurídico, consiste en establecer si el Invías “*terminó unilateralmente*” el convenio y si, como consecuencia de ello, incumplió el acuerdo de voluntades.

El **segundo problema** jurídico, se contrae a determinar si en la liquidación judicial efectuada por el Tribunal *a quo*, debió ordenarse o no el pago de sumas de dinero a favor del Invías.

6. Hechos probados y pruebas relevantes de cara a la resolución de los problemas jurídicos

La Sala valorará los documentos aportados en copia simple, siempre que no hayan sido tachados de falsedad por alguna de las partes o exista alguna disposición que haga exigible el requisito de las copias auténticas o de una determinada copia, de conformidad con lo establecido por esta Corporación en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013⁵⁵.

⁵⁵ En la providencia de unificación jurisprudencial en comento se razonó lo siguiente (transcripción literal): “(...) *Debe precisarse que la copia simple de las pruebas que componen el acervo del proceso penal, en especial las diligencias adelantadas por las demandadas, pueden ser valoradas toda vez que los medios probatorios obrantes fueron practicados con audiencia de la demandada, y solicitados como prueba traslada por la parte demandante, petición que fue coadyuvada por las demandadas, surtiéndose así el principio de contradicción (...). En consideración a lo anterior y a pesar de que no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, que no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad del documento aportado por la parte actora en copia simple, admitido como prueba por la Nación que, además, aceptó el hecho aducido con el mismo en la contestación de la demanda (...)*” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2013, expediente No. 25.022).



En relación con la celebración del convenio y los aspectos acordados por las partes

6.1. El 18 de julio de 2005, el Invías y el Municipio celebraron el convenio interadministrativo No. 1128, cuyo objeto, al tenor de lo establecido en la cláusula primera, consistió en realizar el mejoramiento de la carretera Huesito - Puerto Caribe, K0+000 a K46+000 (Raudal Pato) (municipio de Inírida - departamento de Guainía), según da cuenta copia simple del negocio jurídico⁵⁶.

6.2. En los párrafos segundo y tercero de la cláusula referida, las partes acordaron que el Municipio no podría iniciar el proceso de contratación de la obra, ni de la interventoría, sin el visto bueno del supervisor del convenio. Además, se estipuló que debería contratar las obras de acuerdo con lo concertado en las audiencias públicas y de conformidad con el proyecto inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.

6.3. Al tenor de lo previsto en la cláusula segunda, el Invías y el Municipio fijaron el valor del convenio⁵⁷ en la suma de \$1.000'000.000.

6.4. En la cláusula quinta, se acordó la forma en la que se girarían⁵⁸ los recursos económicos y en su párrafo se estipuló lo pertinente en torno a la devolución de los mismos en caso tal de que no fueran invertidos por el Municipio. En la cláusula expresamente se indicó lo siguiente:

*“(...) **CLÁUSULA QUINTA. GIRO DE LOS RECURSOS:** El **INSTITUTO** girará al **MUNICIPIO** el valor del presente Convenio, así: **a)** un primer desembolso correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del valor del Convenio, previo el cumplimiento de la aprobación de la garantía que debe constituir el **MUNICIPIO** para garantizar el buen manejo y correcta inversión. **b)** El cincuenta por ciento (50%) restante se girará contra solicitud mensual del **MUNICIPIO** soportadas con copias de las actas de obra y costos por cada uno de los contratos de obra e interventoría suscritos entre el **MUNICIPIO** y los contratistas, debidamente revisadas por el supervisor del Convenio (...). **PARÁGRAFO SEGUNDO.** Si vencido el plazo estipulado en el presente Convenio el **MUNICIPIO no hubiese invertido** los recursos, este deberá reintegrarlos al Área de Tesorería del **INSTITUTO** y se procederá a la liquidación del Convenio Interadministrativo (...)” (énfasis propio del texto transcrito).*

⁵⁶ Cláusula primera del convenio (folio 33 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁵⁷ Cláusula segunda del convenio (folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁵⁸ Folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.



6.5. El plazo⁵⁹ de ejecución del convenio, al tenor de lo previsto en la cláusula cuarta, se fijó en 12 meses, término que, luego de haberse prorrogado en 3⁶⁰ ocasiones, se venció definitivamente el 31 de diciembre de 2007.

6.6. En la cláusula séptima del convenio se plasmaron las obligaciones del Instituto⁶¹, entre las cuales, se destacan las siguientes:

*“(...) **CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DEL INSTITUTO:** El **INSTITUTO** se obliga a: a) Girar al **MUNICIPIO** los recursos para la ejecución de la obra y de la interventoría. b) Suministrar al **MUNICIPIO** las Especificaciones Técnicas de Construcción de Carreteras. c) Suministrar al **MUNICIPIO** el Manual de Interventoría. d) Apoyar al **MUNICIPIO** en la definición del Pliego de Condiciones y Términos de Referencia. e) Aprobar el Presupuesto Oficial de Obras a ejecutar. f) Ejercer la supervisión administrativa a través del Director Territorial o quien este designe. g) Apoyar al **MUNICIPIO** en caso de que lo requiera en la parte técnica y legal, previa solicitud del mismo (...)* (énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito).

6.7. Respecto de las obligaciones asignadas al Municipio⁶², en la cláusula octava se acordó, entre otras, las siguientes:

*“(...) **CLÁUSULA OCTAVA. OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO:** El **MUNICIPIO** se obliga a: a) Obtener previo a la iniciación de las obras, los diseños, planos, estudios y todos los demás documentos técnicos para el adecuado desarrollo de la obra. b) Efectuar todas las diligencias administrativas, fiscales y judiciales indispensables para que el **MUNICIPIO** pueda ocupar en forma permanente o de manera transitoria, los predios o franjas de terrenos que se requieran para la ejecución de las obras, así como obtener los permisos por escrito de los propietarios o poseedores de los predios donde se va a ejecutar la obra. c) Cumplir los trámites, permisos, requisitos y normas legales, técnicas, jurídicas y demás que sean necesarios para la presentación y ejecución total del proyecto. d) **Proyectar y elaborar el Pliego de condiciones y Términos de referencia para la contratación de las obras e interventoría para llevar a cabo el proyecto.** e) **Adelantar los procesos de la Licitación Pública para la obra y el respectivo proceso para la contratación de la interventoría, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios y celebrar los respectivos contratos (...).** g) Suministrar a las firmas seleccionadas la información disponible para el cumplimiento y desarrollo del objeto contratado. h) Vigilar la ejecución de los contratos de obra e interventoría y velar por el debido y cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas con las firmas contratadas. i) Coordinar y gestionar los procesos de ejecución del proyecto, en las diferentes etapas contractuales (precontractual, contractual, ejecución y liquidación). j) Coordinar, revisar y elaborar las respectivas liquidaciones de los contratos de obra e interventoría (...)* **PARÁGRAFO:** *Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar será responsabilidad únicamente del Municipio”* (énfasis y añadido).

⁵⁹ Cláusula segunda del convenio (folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁶⁰ Folios 36 a 38 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁶¹ Folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁶² Folio 34 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.



6.8. Con relación a la liquidación⁶³ del convenio, en la cláusula décima sexta se acordó que este se liquidaría de la siguiente manera:

*“(…) **CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA. LIQUIDACIÓN:** De conformidad con los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, el presente Convenio será objeto de liquidación, procedimiento que se efectuará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o la fecha del acuerdo que lo disponga, y se realizará de conformidad con las normas legales que para tal efecto señale el **INSTITUTO. PARÁGRAFO.** Si el **MUNICIPIO** no se presentare para efectos de la liquidación del Convenio o las partes no lleguen a ningún acuerdo, el **INSTITUTO** procederá a su liquidación, por medio de resolución motivada, susceptible de recurso de reposición (...)” (énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito).*

De los hechos acaecidos durante la ejecución del convenio y con posterioridad a ello

6.9. Con ocasión de las obligaciones a su cargo, el 30 de septiembre de 2005 el Invías efectuó⁶⁴ un primer desembolso al Municipio por valor de \$500'000.000.

6.10. El 6 de marzo de 2006⁶⁵, el Invías le comunicó al Municipio que *“(…) Teniendo en cuenta que la orden de inicio fue impartida el 19 de septiembre de 2005, que se ha desembolsado por parte del Instituto el 50% del valor y que a la fecha no se han recibido informes en desarrollo del convenio de la referencia, atentamente le solicito un informe técnico y financiero, respecto al avance de las obras, de acuerdo con la cláusula novena del convenio, ajustado al Manual de Interventoría del Instituto, que incluya además la relación de inversión del anticipo entregado, con los respectivos soportes (facturas, recibos, extractos bancarios); así mismo para el giro del 50% restante del convenio, se debe presentar solicitud mensual del MUNICIPIO soportada con copias de las actas de obra y costos por cada uno de los contratos de obra e interventoría suscritos entre el MUNICIPIO y los contratistas, debidamente revisadas por el Supervisor del Convenio (...)”.*

6.11. El 31 de diciembre de 2006, el Invías efectuó⁶⁶ un segundo desembolso al Municipio por valor de \$500'000.000.

⁶³ Folio 35 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁶⁴ Folio 54 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁶⁵ Folio 39 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁶⁶ Folio 54 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.



6.12. El 8 de mayo de 2007⁶⁷, el Invías le informó al ente territorial demandado que “(...) *El convenio (...) vence el 19 de mayo de 2007, el municipio de Inírida suscribió el contrato de obra No. 022 de 2005, con el Consorcio Huesito 2005, por valor de \$929'824.385, plazo de 6 meses, contados a partir del 10 de enero de 2006, y el contrato de interventoría No. 022 de 2005, con Constru Consultoría Ltda., por valor de \$70'000.000, a la fecha, es decir después de 16 meses de iniciado el contrato de obra, reporta inversión del 10% aproximadamente. Por lo anterior atentamente le solicito informe qué gestiones ha adelantado ese municipio para aplicación de las cláusulas décima quinta (...). Asimismo le solicito informar al Instituto, qué alternativas se han analizado para cumplir con las inversiones objeto del convenio en la presente vigencia, de no obtenerse respuesta a más tardar el viernes 11 de mayo de 2007, el Instituto procederá a adelantar las gestiones tendientes a la aplicación de la cláusula décima cuarta⁶⁸ del convenio (...)*”.

6.13. El 31 de mayo de 2007⁶⁹, el Invías le comunicó al Municipio que (...) *El convenio fue prorrogado hasta el **31 de diciembre de 2007**, con el fin de que la Alcaldía a su cargo tenga el tiempo suficiente para tomar las decisiones administrativas, jurídicas y legales sobre los contratos derivados del convenio a saber: 1) continuación de la obra (...); 2) continuación de la obra a través de la compañía de seguros; 3) declarar la caducidad del contrato y 4) si se opta por esta última alternativa, liberar los recursos en el banco para iniciar un nuevo proceso de contratación y cumplir el objeto del convenio [...] Si a la fecha de vencimiento, es decir el 31 de diciembre de 2007, el MUNICIPIO no ha invertido la totalidad de los recursos, deberá reintegrarlos al Área de Tesorería del INSTITUTO y se procederá a la liquidación del Convenio Interadministrativo de conformidad con el parágrafo segundo de la cláusula quinta (...)*” (aclaración añadida) (mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito).

6.14. El 7 de noviembre de 2007⁷⁰, se realizó una visita al lugar de la obra, en virtud de la cual se establecieron unos compromisos. En el marco de la visita, el Invías manifestó que estudiaría la posibilidad de prorrogar el término de ejecución del convenio.

⁶⁷ Folio 40 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁶⁸ Se refiere a las garantías del convenio (folio 35 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).

⁶⁹ Folio 44 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁷⁰ Folios 57 a 65 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.



6.15. El 21 de enero de 2008⁷¹, el Invías puso de presente que el Municipio no cumplió con los compromisos adquiridos para prorrogar el plazo de ejecución del convenio (que venció el 31 de diciembre de 2007), motivo por el cual advirtió que continuaría con la liquidación. Igualmente, indicó que “(...) *el contrato de obra corre la misma suerte del convenio interadministrativo suscrito entre el municipio de Inírida y el Invías, en consecuencia, para la liquidación del convenio se realizará la cuantificación de la obra ejecutada en dicha fecha (...)*”.

6.16. El 3 de febrero de 2010⁷², la parte activa reiteró ante el ente territorial demandado su solicitud tendiente a liquidar el convenio.

6.17. El 4 de octubre de 2010⁷³, el Municipio reintegró al Invías las siguientes sumas de dinero objeto del convenio: (i) \$465'087.807,50 y (ii) \$53'456.289,56.

De los contratos de obra e interventoría celebrados por el Municipio dando cumplimiento a lo establecido en el convenio interadministrativo

6.18. Según lo convenido entre las partes, el Municipio celebró con el Consorcio Huesito 2005 el contrato de obra pública No. 022⁷⁴ del 20 de octubre de 2005, con el objeto de mejorar la vía Huesito - Puerto Caribe K11+200 al K46+000 (municipio de Inírida - departamento de Guainía). El valor⁷⁵ de ese acuerdo de voluntades se pactó en la suma de \$929'824.385 -un 50% como anticipo sujeto al perfeccionamiento y a la aprobación de las garantías y el otro 50% con pagos parciales derivados de la presentación de las actas de obra-, mientras que su plazo de ejecución⁷⁶ fue fijado en 6 meses. Lo anterior, según da cuenta copia simple del contrato.

6.19. Para vigilar el debido cumplimiento del contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005, conforme lo acordado con el Invías, el Municipio suscribió con Constru Consultoría Ltda. el contrato de interventoría No. 022 del mismo mes y año. El valor de este negocio jurídico se tasó en la suma de \$70'000.000. Lo anterior, según da cuenta copia simple del contrato.

⁷¹ Folio 42 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁷² Folio 52 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁷³ Folios 106 y 107 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁷⁴ Folios 141 a 147 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁷⁵ Folio 142 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁷⁶ Folios 143 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.



6.20. Por medio de la Resolución No. 461 del 27 de junio de 2007⁷⁷, el Municipio declaró la caducidad del contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005, a raíz del incumplimiento “*sistemático*” del Consorcio Huesito 2005. De igual modo, ordenó la liquidación de ese negocio jurídico.

6.21. Mediante la Resolución No. 1209 del 30 de diciembre de 2009⁷⁸, el Municipio liquidó unilateralmente el contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005.

En lo que respecta al estado financiero de ese vínculo obligacional, se determinó lo siguiente:

“(…) **ESTADO FINANCIERO**

VALOR DEL CONTRATO:	\$929'824.385
VALOR DEL ANTICIPO	\$464'912.192
VALOR EJECUTADO RECIBIDO	\$-0-
SALDO A REINTEGRAR AL MUNICIPIO	\$464'912.192

6.22. El 4 de febrero de 2010⁷⁹, el Consorcio Huesito solicitó la revocatoria directa de la Resolución No. 1209 del 30 de diciembre de 2009.

6.23. Por medio de la Resolución No. 0526 del 16 de junio de 2011⁸⁰, la parte pasiva negó la solicitud de revocatoria directa formulada en contra del acto administrativo antes referido y, en consecuencia, confirmó la liquidación unilateral allí contenida.

Testimonios

6.24. Obra el testimonio de Humberto Echevarría Rojas⁸¹, quien manifestó que laboraba en la Subdirección de Atención y Prevención de Emergencias en Bogotá del Invías. En su relato, indicó los pormenores sobre el desarrollo del convenio interadministrativo que suscribió la entidad con el Municipio, particularmente que fue objeto de tres prórrogas; que los desembolsos que realizó el Invías al ente territorial

⁷⁷ Folio 341 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷⁸ Folio 341 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷⁹ Folio 341 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁸⁰ Folio 341 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁸¹ Declaración testimonial solicitada por el Invías (folios 226 a 229 del cuaderno del Consejo de Estado).



fueron dos, el primero en septiembre de 2005, mientras que el segundo el 30 de diciembre de 2006; y que el Invías instó en varias oportunidades al Municipio para que presentara informes sobre el avance físico y financiero del contrato de obra que suscribió con el Consorcio Huesito 2005, sin que el ente territorial atendiera dichos requerimientos.

6.25. Reposa el testimonio de Stella Marina Asprilla Parra⁸², quien trabajaba en la Dirección Seccional de Casanare del Invías. En su declaración, manifestó que apoyó a la entidad para efectos de lograr la liquidación del convenio interadministrativo objeto de examen en este asunto, para lo cual se remitieron unos oficios al municipio de Puerto Inírida solicitándole unos documentos, sin que tal ente diera respuesta.

6.26. Obra el testimonio de Pedro Alonso Castellanos Martínez⁸³, quien fungió como supervisor del convenio interadministrativo. En su relato, sostuvo que el acuerdo de voluntades se suscribió para el mejoramiento de la carretera Huesito – Puerto Caribe, entre el K11 y el K46, ubicada en el departamento del Guainía; que realizó unas visitas al sitio de las obras antes de las licitaciones que adelantaría el Municipio de Puerto Inírida y que luego realizó otra visita en la cual evidenció que el contratista del contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005 apenas iba a iniciar actividades.

6.27. Obra el testimonio de Kelly Johana Arias García⁸⁴, quien se desempeñó como secretaria de Hacienda del municipio de Puerto Inírida a partir del 8 de julio de 2013. En su relato, indicó que no conocía en su totalidad el contenido del convenio interadministrativo objeto de examen, respecto del cual se enteró que lo estaban liquidando. Señaló que tampoco conoció sobre los requerimientos que realizó el Invías al alcalde de Puerto Inírida sobre el cumplimiento de sus obligaciones y que no tenía tan presente lo relacionado con los contratos de interventoría y de obra pública que suscribió el ente territorial. Además, manifestó que, si bien existieron unos giros por parte del Invías, no recordaba la cuantía de cada uno.

⁸² Declaración testimonial solicitada por el Invías (folio 230 del cuaderno del Consejo de Estado).

⁸³ Declaración testimonial solicitada por el Invías (folios 231 a 233 del cuaderno del Consejo de Estado).

⁸⁴ Declaración testimonial solicitada por el municipio (folio 244 a 246 del cuaderno del Consejo de Estado).



Tras analizar el dicho de los testigos, la Sala estima que sus declaraciones carecen de mérito probatorio a efectos de resolver los problemas jurídicos planteados en esta sede judicial, conforme pasa explicarse.

Sobre el particular, la señora Kelly Johana Arias García manifestó su desconocimiento frente a lo acontecido en el marco convenio interadministrativo, de modo que su declaración no aporta elementos de juicio que contribuyan a la resolución de la presente controversia. Ahora, frente a los señores Humberto Echevarría Rojas, Pedro Alonso Castellanos Martínez y Pedro Alonso Castellanos Martínez, hay que señalar que, aunque sus dichos dan cuenta sobre el conocimiento de los hechos en punto a la celebración del convenio interadministrativo, sus prórrogas, los desembolsos efectuados por parte del Invías al municipio de Puerto Inírida, así como también sobre los requerimientos que realizó la ahora demandante al ente territorial y algunos aspectos inherentes a la ejecución, lo cierto es que de estos aspectos generales, que por demás ya se encuentran suficientemente acreditados en el expediente con las pruebas documentales, no se desprenden elementos particulares inherentes a la terminación del convenio y mucho menos a los aspectos que tuvo en cuenta el Tribunal a quo para liquidar judicialmente el negocio jurídico.

7. El análisis de la Subsección y la resolución del caso concreto

Previo a resolver el reproche materia de análisis, la Sala estima oportuno efectuar una serie de precisiones conceptuales acerca de la naturaleza jurídica y a la finalidad que subyace a los convenios interadministrativos.

Ha de señalarse que no es inusual que se confundan los contratos interadministrativos con los con los convenios interadministrativos. Por cuenta de dicha situación -de frecuente ocurrencia-, esta Corporación se ha encargado de identificar cuáles son los notas características y diferenciadoras de los acuerdos de voluntades en comento.



En ese sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado⁸⁵ ha indicado que en los **contratos interadministrativos**⁸⁶ “(...) *se generan obligaciones recíprocas y patrimoniales a cargo de ambas entidades contrayentes, **dado que concurren a su formación con intereses disímiles o contrapuestos**, pues, aunque la entidad que resulta contratista es de carácter público, tiene intereses propios derivados de su actividad (...)*” (énfasis añadido).

Así pues, en virtud de la contraposición de intereses que se encuentra inescindiblemente ligada a la celebración de un contrato interadministrativo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁸⁷ ha precisado que los **convenios interadministrativos**⁸⁸ “(...) *son acuerdos que permite la autonomía de la voluntad celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) y que no involucran una relación negocial fundada en un carácter patrimonial ni tampoco una contraposición de intereses (...)*” (énfasis añadido).

De manera más concreta, esta Corporación⁸⁹ ha diferenciado los acuerdos de voluntades antes referidos, así (transcripción literal):

“[...] [L]os convenios interadministrativos se diferencian de los contratos interadministrativos en tanto los primeros buscan aunar esfuerzos para la materialización de los intereses comunes o ejecución de funciones complementarias con una misma finalidad, mientras que los segundos se caracterizan por la prestación de un servicio específico, la ejecución de una obra o el suministro o dotación de un bien, o la realización de una actividad determinada por parte de una entidad pública, que bien podría llevar a cabo un particular [...]” (énfasis añadido).

⁸⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de marzo de 2023, expediente No. 56.002.

⁸⁶ La Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación ha definido a los **contratos interadministrativos** como (transcripción literal): “(...) (A) *quel negocio jurídico celebrado entre dos entidades públicas, mediante el cual una de las dos partes se obliga para con la otra a una prestación (suministro de un bien, realización de una obra o prestación de un servicio), por la que, una vez cumplida, obtendrá una remuneración o precio (...)*” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 2016, No. interno 2.257).

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 9 de diciembre de 2016, No. interno 2.308.

⁸⁸ La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado que los **convenios interadministrativos** son (transcripción literal): “(...) (A) *quellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica (...)*” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 23 de mayo de 2012, expediente No. 22.828).

⁸⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de abril de 2021, expediente No. 49.148



Bajo el anterior contexto jurisprudencial, asociado a la naturaleza jurídica y al componente teleológico de los convenios interadministrativos, la Sala advierte que el acuerdo de voluntades celebrado entre el Invías y el Municipio comporta las características propias de convenio interadministrativo, no solamente porque aquel se celebró en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 62 del Decreto 3787 de 2003, según el cual *“los proyectos viales de las redes secundaria o terciaria y urbana, y los aeropuertos que no estén a cargo de la Nación y que hayan sido seleccionados y priorizados en los distintos departamentos durante las Audiencias Públicas celebradas en cumplimiento del artículo 6º de la Ley 812 de 2003 podrán ser ejecutados directamente por las entidades especializadas del sector transporte, o **mediante convenios con las entidades territoriales**”*, sino también porque las consideraciones que sirvieron de sustento a su suscripción, al igual que su clausulado, así lo revelan. (énfasis añadido).

Al respecto, conviene destacar que las consideraciones⁹⁰ que se tuvieron en cuenta para suscribir el referido convenio, entre otras, fueron las siguientes:

*“(…) 8) Que el artículo 6º de la Ley 489 de 1998 prescribe: “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deberán garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”. 9) Que de conformidad con el artículo 62 del Decreto 3787 de 2003, **“Los proyectos viales de las redes secundaria o terciaria y urbana y aeropuertos que no estén a cargo de la Nación y que hayan sido seleccionados y priorizados en los distintos departamentos durante las audiencias públicas celebradas en cumplimiento del artículo 6 de la Ley 812 de 2003, podrán ser ejecutados directamente por las entidades especializadas del sector transporte, o **mediante convenios con las entidades territoriales****. La responsabilidad de la Nación se limitará a la ejecución de los proyectos y dichas redes seguirán a cargo de las entidades territoriales, en ningún caso podrá modificar el mantenimiento que actualmente la Nación adelanta en vías secundarias o terciarias”* (énfasis añadido).

Así las cosas, una vez examinado el acuerdo de voluntades en comento, no se observa que entre los extremos convencionales exista contraposición de intereses de cara a la realización de las labores de mejoramiento acordadas. Por el contrario, se advierte un interés común, toda vez que el aporte económico suministrado por el Invías -como entidad encargada de ejecutar las políticas y estrategias de la red vial del país-⁹¹, se encaminó a fortalecer la capacidad financiera del Municipio, para que

⁹⁰ Folio 33 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta.

⁹¹ Ver Decreto 2056 de 2003. Vigente para la época de los hechos.



este, a su vez, contratara la ejecución de las obras viales requeridas por la comunidad – en virtud del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 hacia un Estado comunitario Ley 812 de 2003–.

En ese orden de ideas, la Subsección considera que la estructuración, confección y el diseño del convenio objeto de debate, en efecto, está edificada sobre un ánimo colaborativo de las entidades públicas que lo suscribieron, lo cual encaja perfectamente en el criterio asociativo y de cooperación que subyace a todo convenio interadministrativo, así como en el plano de horizontalidad en el que interactúan y se interrelacionan los extremos convencionales.

7.1. Primer problema jurídico: determinar si el Invías “*terminó unilateralmente*” el convenio y si, como consecuencia de ello, incumplió el acuerdo de voluntades.

Así pues, en lo que concierne al primer reparo concreto de la apelación, debe precisarse que el objeto de disenso se concentró, en esencia, en señalar que el Invías incumplió el convenio materia de análisis, porque lo “*terminó unilateralmente*”, impidiéndole de esta manera al Municipio continuar con su ejecución.

Sobre este particular, la sentencia de primer grado fue enfática en señalar que el Invías no “*terminó unilateralmente*” la relación obligacional que aquí se estudia, ya que la misma finiquitó por el vencimiento del plazo de ejecución fijado para el efecto (prorrogado en tres ocasiones).

En el presente caso, las pruebas obrantes en el proceso, contrario a lo afirmado por la parte recurrente, no revelan (ni siquiera sugieren), que el Invías hubiera “*terminado unilateralmente*” el convenio en cuestión. Aquellas, por el contrario, enseñan que el término de ejecución del convenio, después de haberse prorrogado en tres⁹² oportunidades, expiró el 31 de diciembre de 2007, sin que para tal fecha el Municipio hubiese dado cuenta del cumplimiento de las obligaciones a su cargo, inherentes al mejoramiento de la vía, ni siquiera de los compromisos adquiridos para lograr una prórroga adicional (hecho probado 6.5.).

⁹² La primera (3 meses) y la segunda (5 meses) prórroga obedecieron a una serie de adversidades climáticas, mientras que la tercera (7 meses) se sustentó en “*diferentes dificultades*” (folios 36 a 38 del cuaderno No. 1 del Tribunal Administrativo del Meta).



En tal virtud, conviene anotar que, una vez finiquitó el término de ejecución del convenio, la consecuencia lógica asociada a dicha circunstancia era su terminación, como en efecto ocurrió el 31 de diciembre de 2007, sin que resulte plausible jurídicamente considerar que la falta de suscripción de una prórroga adicional se traduzca o pueda ser catalogada como una “*terminación unilateral*” propiciada por el Invías.

En este punto, llama la atención de la Sala lo alegado por la parte recurrente, quien indicó que el Invías le impidió continuar con la ejecución del convenio, cuando lo cierto es que la entidad estuvo presta a evaluar una nueva prórroga del convenio, siempre y cuando el ente territorial diera cumplimiento a una serie de compromisos, lo que no ocurrió.

Así las cosas, para la Sala no existe duda que la relación comercial sometida a controversia no fue “terminada unilateralmente” por el Invías; su terminación, se reitera, obedeció al vencimiento del plazo prorrogado en tres ocasiones, de ahí que en el presente caso no resulte configurado el incumplimiento que el Municipio pretende endilgarle a la entidad demandada en su defensa⁹³, motivo más que suficiente para despachar de forma negativa el cargo alegado por la recurrente.

(ii) Segundo problema jurídico: si en la liquidación judicial efectuada por Tribunal *a quo*, no debió haberse ordenado el pago de suma de dinero alguna en favor del Invías.

El Tribunal liquidó judicialmente el convenio y, en tal sentido, le ordenó al Municipio reintegrar al Invías la suma de **\$411.455.902,94** -indexada y sobre la cual se deben

⁹³ De conformidad con el artículo 1609 del Código Civil, en los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allane a cumplirlo en la forma y tiempo debidos, salvo en aquellos eventos en que el incumplimiento imputable al contratista sea grave, serio, determinante, trascendente y de gran significación, de manera que sitúe al cocontratante en una razonable imposibilidad de cumplir sus obligaciones. Autores como Fernando Hinestrosa han reconocido esta disposición normativa como el fundamento de la denominada excepción de contrato no cumplido, la cual, a su vez, se erige como “un derecho de defensa, legítima defensa privada, actitud preventiva y transitoria de la parte que, siendo acreedora a la vez que deudora, se encuentra en riesgo de perder su prestación porque la contraparte no cumple ni se allana a cumplir”. (Fernando Hinestrosa, Tratado de las obligaciones II: de las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2015, Página 931). Según se observa en la configuración normativa del artículo referenciado, este medio de defensa procede únicamente en los contratos bilaterales o sinalagmáticos. Respecto a estos contratos, la doctrina señala que, en los mismos, “las obligaciones de las partes se sirven recíprocamente de causa, es decir, que cada una de ellas es el apoyo de la otra, y viceversa” (Álvaro Pérez Vives, Teoría General de las Obligaciones. Doctrina y Ley, Bogotá. 2012, Página 285)



calcular intereses moratorios-. Al respecto, el *a quo* estimó: que en el proceso se acreditó que valor del convenio fue de \$1.000.000.000, que el Invías tan solo solicitó el reconocimiento de \$930.000.000 -porque el Municipio invirtió la suma de \$70.000.000 en el contrato de interventoría de la obra-; que el Municipio realizó dos giros al Invías por concepto de devolución -el primero por \$465.087.807,50 y el segundo por \$53.456.289,56 para un total de \$518.544.097,06- y que en el proceso se acreditó que el valor ejecutado dentro del contrato de obra fue de \$0, como lo indicó expresamente el ente territorial, por lo que estimó que era procedente reintegrar a la parte demandada el saldo de \$411.455.902,94 -resultante de restar el valor reintegrado por el Municipio \$518.544.097,06 al valor de la pretensión \$930.000.000-.

En su recurso, la parte demandada insistió en el argumento según el cual, el Municipio le devolvió al Invías el dinero que no fue invertido -\$518.544.097,06- y añadió que el monto restante se empleó en contratar y desarrollar la labor convenida, razón por la cual, a su juicio, no debió habersele ordenado la restitución de suma alguna a favor de la entidad demandante.

Descendiendo al caso concreto, se advierte que el reproche efectuado por el recurrente recae sobre el valor del convenio, particularmente los aspectos atinentes al reintegro de los recursos no invertidos, de tal suerte que, para resolver si la liquidación judicial efectuada por el Tribunal en el fallo de primera instancia se ajusta a derecho, es menester ahondar en lo que sobre el particular fue acordado en el contrato.

A este propósito, conviene resaltar que cuandoquiera que no exista suficiente claridad o precisión en cuanto al alcance y contenido del documento contractual o se evidencie una contradicción entre las estipulaciones contenidas en el acuerdo de voluntades, e incluso cuando existe claridad en el lenguaje utilizado pero las partes le atribuyen un significado divergente, corresponde al juez adelantar la labor de interpretación del negocio jurídico con miras a establecer la real intención de los contratantes y el contenido genuino de lo estipulado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1618 del Código Civil, según el cual "*conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras*".



De vieja data la Corte Suprema de Justicia ha puesto de presente que la interpretación del contrato tiene por objeto dilucidar la común intención de las partes a partir de la aplicación de las distintas reglas de hermenéutica establecidas en la ley y en aras de encontrar el genuino sentido del acuerdo de voluntades, pues más allá del tenor literal del contrato *“es la voluntad interna y no la declarada la que rige la hermenéutica contractual”*⁹⁴, por lo que *“no ha de limitarse siempre el exégeta a una interpretación gramatical por claro que sea el tenor literal del contrato, pues casos hay en los que debe acudir a auscultar la intención común, de lo que han querido o debido querer los contratantes (...) Y a ese propósito se encaminan las reglas que siguen al mencionado artículo 1618”*⁹⁵.

A su turno, en cuanto a las mencionadas pautas de hermenéutica que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido aplicables a la interpretación de los contratos estatales⁹⁶, la Corte Suprema de Justicia ha precisado:

“Ahora bien, el criterio basilar en esta materia -mas no el único, útil es mencionarlo- es, pues, el señalado en el artículo 1618 del Código Civil, según el cual, conocida claramente la intención de los contratantes ha de estarse a ella más que a lo literal de las palabras, en cuya puesta en práctica sirve de fundamento, entre otras pautas o reglas, la prevista en el inciso final del artículo 1662 ib., a cuyo tenor las cláusulas de un contrato se interpretarán por la aplicación práctica que hayan hecho ambas partes, o una de las partes con aprobación de la otra.

Esa búsqueda -o rastreo ex post- de la intención común, por lo demás, no debe ser erradicada por el hecho de que las palabras usadas por los contratantes reflejen, prima facie, claridad y precisión, pues no hay que olvidar que si la voluntad común de las partes es diferente y se conoce, a ella hay que plegarse más que al tenor literal, el que, in radice, en precisas circunstancias, puede llegar a eclipsar y, por ende, desfigurar, la verdadera voluntad de los convencionalistas, ratio medular del laborío hermenéutico. [...]

El mismo artículo 1622 -ya citado- sienta otras reglas más de acentuada valía, como aquella que prevé que las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad, en clara demostración de la relevancia que tiene la interpretación sistemática y contextual, brújula sin par en estos menesteres.

⁹⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 1º de agosto de 2002, expediente.: 6907.

⁹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 27 de mayo de 2008. expediente.: 11001-31-03-028-2000.

⁹⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencias del 9 de mayo de 2012, Rad. 22.714 y del 5 de marzo de 2021. expediente: 39249



O, en fin, la contemplada en el artículo 1621, que dispone que cuando no aparezca voluntad contraria, deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato, sin dejar de tener su propia fuerza y dinámica, en vezes definitiva para casos específicas, la asentada en el artículo 1620, según la cual, el sentido en que una cláusula pueda producir algún efecto deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno, lo que significa que si la interpretación de una cláusula puede aparejar dos sentidos diversos, uno de los cuales le restaría -o cercenaría- efectos, o desnaturalizaría el negocio jurídico, dicha interpretación debe desestimarse, por no consultar los cánones que, de antiguo, estereotipan esta disciplina.

Todas estas directrices, en últimas, tienen el confesado propósito de evidenciar la común voluntad de los extremos de la relación negocial, lo mismo que fijar unos derroteros enderezados a esclarecer la oscuridad o falta de precisión que, in casu, puede presentar el texto contractual, bien desestimando interpretaciones que, inopinada o inconsultamente, conduzcan a privar de efectos a la cláusula objeto de auscultación, ya sea otorgándole relevancia a la naturaleza del contrato, bien interpretándolo de modo contextual, esto es, buscando armonía entre una cláusula y las demás, etc.⁹⁷(énfasis añadido)

En este orden de ideas, el contrato debe ser interpretado de acuerdo con la naturaleza del negocio celebrado, en forma sistemática, racional y lógica, con el fin de establecer la voluntad común de los contratantes o dándole a cada cláusula el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad o deberá estarse a la interpretación que mejor encuadre con su naturaleza.

A partir de las anteriores premisas, en el presente asunto, a juicio de la Sala, emerge con claridad que la voluntad de las partes, al acordar en el párrafo segundo de la cláusula quinta del convenio, la obligación a cargo del Municipio en el sentido de reintegrar al Invías el dinero aportado cuando, al vencimiento del plazo, no se hubieran invertido los recursos, consistió en señalar que el ente territorial estaba obligado a devolverle al Invías el dinero girado, en aquellos eventos en los cuales no se hubiese desarrollado o materializado la actividad encomendada en beneficio del interés general, esto es, ejecutar labores para el mejoramiento de la carretera Huesito – Puerto Caribe.

En efecto, en las consideraciones del convenio, así como también a lo largo de su clausulado, quedó previsto que el negocio jurídico estaba encaminado a cumplir con una iniciativa Gubernamental de interés general, enfocada en mejorar la red vial

⁹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 28 de febrero de 2005, Rad.: 7504.



Nacional y Departamental para el desarrollo socioeconómico del país, de ahí que los recursos girados por la entidad demandante debían verse reflejados en obras o labores de mejoramiento de la carretera Huesito – Puerto Caribe. (hecho probado 6.1.)

Sobre este particular, en el proceso se encuentra acreditado que el valor del convenio se pactó en la suma de \$1.000'000.000, el cual giró el Invías en favor del Municipio en dos desembolsos por \$500.000.000, cada uno, realizados el 30 de septiembre de 2005 y el 31 de diciembre de 2006 (hechos probados 6.3., 6.9. y 6.11.)

Igualmente, se probó que del valor referido, el Municipio: **(i)** utilizó \$70'000.000 en la interventoría que contrató para vigilar la ejecución del contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005, monto de dinero que el propio Invías reconoció como suma efectivamente invertida con ocasión del convenio, al punto que su pretensión de restitución en el *sub judice* se limitó a la suma \$930'000.000, que no a los \$1.000.000.000 (hecho probado No. 6.10.); y **(ii)** reintegró al Invías en dos giros las siguientes sumas: \$465.087.807,50 y \$53.456.289,56 (hechos probados 6.17. y 6.19.).

Ahora bien, la Sala no pasa por alto que, efectivamente, el Municipio celebró el contrato de obra pública No. 022 del 20 de octubre de 2005, con el objeto de mejorar la vía Huesito - Puerto Caribe K11+200 al K46+000, negocio jurídico en marco del cual el demandando le entregó al consorcio contratista un anticipo por valor de \$464.912.192, tal y como quedó reflejado en la Resolución No. 1209 del 30 de diciembre de 2009, por medio de la cual se liquidó unilateralmente dicho contrato.

No obstante lo anterior, a juicio de la Sala, el anticipo que el Municipio le entregó al concesionario contratista durante la ejecución del contrato de obra no puede considerarse como una inversión en los términos señalados en el parágrafo segundo de la cláusula quinta del convenio, pues la obra tendiente al mejoramiento de la vía no se desarrolló. De hecho, según lo plasmado por el propio Municipio en la Resolución por medio de la cual liquidó unilateralmente el contrato de obra -acto administrativo con carácter ejecutivo y ejecutorio en el que, además, se le ordenó al consorcio contratista reintegrar el anticipo que le giró el Municipio-, el valor



ejecutado de la obra fue de \$0, lo cual da cuenta de que el mejoramiento de la vía no se efectuó.

En el presente caso, el hecho de girar un anticipo no puede ser considerado como una inversión en los términos del parágrafo segundo de la cláusula quinta del convenio. En virtud de lo acordado entre las partes, no solamente era necesario que se estructurara el proceso contractual y que se celebrara el contrato de obra, sino que era menester que se desarrollara la obra tendiente al mejoramiento de la carretera Huesito – Puerto Caribe, como proyecto de interés general, lo que no ocurrió.

Así las cosas, la Sala encuentra acertada la conclusión a la que llegó el Tribunal *a quo* al liquidar judicialmente el negocio jurídico, pues resulta claro que, en los términos acordados en el acuerdo de voluntades, el ente territorial está en el deber de reintegrarle al Invías la suma de **\$411'455.904,94** -resultante de tomar la pretensión económica-\$930.000.000 y restarle las suma que el Municipio le reintegró, que en conjunto sumaron un total \$518.544.097,06-.

En vista de lo anterior, la Subsección concluye que el análisis del Tribunal se ajusta a las previsiones establecidas en el convenio y corresponde a su estado financiero real, resultando en consecuencia acertada la operación aritmética que realizó, de tal suerte que, contrario a lo señalado por el extremo impugnante, se ajusta a derecho.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia del 20 de noviembre de 2020, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, esto es, al constatar que Invías no terminó unilateralmente el convenio y que la liquidación judicial efectuada por el Tribunal a quo se ajustó a los parámetros establecidos en el acuerdo de voluntades.

8. La condena en costas en segunda instancia

No hay lugar a la imposición de costas en esta instancia, debido a que no se evidencia una actuación temeraria de alguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que ésta proceda.



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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 20 de noviembre de 2020, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, en firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen para lo de su cargo y, acto seguido, **FINALIZAR** y **ARCHIVAR** esta actuación en la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala
Aclara voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Consejera de Estado

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero de Estado

VF