

**CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Régimen jurídico - Ley 489 de 1998 artículo 95 – Autonomía de la Voluntad – Aplicación supletiva de la Ley 80 de 1993**

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 autoriza a las entidades públicas a celebrar esa clase de negocios jurídicos; sin embargo, no dispone nada en punto a su régimen jurídico. Esta Corporación se ha ocupado de esta materia para resaltar que, debido a su especial naturaleza asociativa, se rigen principalmente por las estipulaciones que las partes convengan y, solo de manera supletiva en cuanto no se opongan a ello, pueden ser complementados por las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

**LEY 80 DE 1993 – Aplicación a relaciones negociales conmutativas - Conmutatividad del Negocio – Equilibrio en el negocio jurídico**

Destaca la Sala que la Ley 80 de 1993 está diseñada, primordialmente, para regular relaciones negociales del Estado de carácter conmutativo destinadas al aprovisionamiento de los bienes y servicios que se requieren para el cumplimiento de los fines públicos, a cambio de una remuneración; de ahí que en el artículo 28 de esa normativa señale expresamente que la interpretación de los contratos que se gobiernan por ella deba hacerse al amparo, entre otras pautas, del *“equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos”*.

**CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Naturaleza del convenio interadministrativo – Aunar esfuerzos - Artículo 95 de la Ley 489 de 1998–**

Los convenios interadministrativos no participan de una naturaleza conmutativa, sino asociativa, en la medida que su finalidad no está dirigida a pactar obligaciones de dar o de hacer a cambio de una prestación equivalente o remuneración, sino que de lo que se trata es de aunar esfuerzos para la consecución de una finalidad que es común a todas las entidades que convergen en un acuerdo de esta naturaleza, en atención a las competencias que a cada una de ellas corresponda. Por esto, en el marco de esta clase de negocios jurídicos no surgen intereses contrapuestos, sino que las relaciones se desenvuelven en un plano de igualdad o equivalencia, de manera que no emergen las posiciones de contratantes y contratistas, ni se generan prerrogativas en favor de una parte y a costa de la otra.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Facultad unilateral de liquidar – CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – No es aplicable facultad de liquidación unilateral – Acuerdo entre las partes – TÉRMINO DE LIQUIDACIÓN EN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - No es aplicable término de los dos (2) años de**

En línea con lo dicho, fuerza concluir –como en otras oportunidades ya lo ha hecho esta Subsección– que la facultad que la Ley 80 de 1993 atribuye en cabeza de las entidades públicas contratantes para realizar de manera unilateral el balance final de cuentas ante la falta de acuerdo entre las partes no resulta aplicable a los convenios interadministrativos por oponerse a su propia naturaleza, en la medida que ello supondría romper el plano de igualdad en el que se relacionan las entidades públicas en el marco de estos acuerdos, lo cual se ratifica por el hecho de que no sería posible identificar cuál de las contrayentes podría, con base en la prerrogativa pública, imponer su voluntad a las demás a través de un acto administrativo.

Es preciso advertir que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, es posible que las entidades públicas vinculadas a través de un convenio interadministrativo convengan que una de ellas pueda liquidar unilateralmente el negocio jurídico, en la medida que un pacto como este no entraña el ejercicio de una prerrogativa pública, ni de una potestad excepcional al derecho común; sin embargo, en este caso las partes no extendieron una estipulación como esa.

Así las cosas, la Sala concluye que en este caso el cómputo del término perentorio de dos (2) años para presentar la demanda debía contabilizarse en la forma que lo hizo el a quo, esto es, a partir del vencimiento del plazo de cuatro (4) meses que las partes convinieron para la liquidación del convenio interadministrativo No. 094 de 2013, sin considerar el plazo de dos (2) meses adicionales, en tanto no se aviene a lo convenido por las partes.





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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

**Expediente:** 190012333000 201900020 01 (71.297)  
**Demandante:** FONDO ADAPTACIÓN  
**Demandado:** MUNICIPIO DE EL TAMBO  
**Acción:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**Asunto:** Sentencia de segunda instancia

**Temas:** *CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Se rige principalmente por lo que las partes acuerden. El EGCAP aplica de manera supletiva, siempre que no se oponga a su naturaleza / FACULTAD LEGAL DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL – No aplica a los convenios interadministrativos / TÉRMINO DE CADUCIDAD EN CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – si se pactó etapa de liquidación, se cuenta desde el vencimiento del plazo acordado para hacerlo, en caso de que no se hubiere realizado.*

Surtido el trámite de ley sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la providencia que declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

El conflicto versa sobre el incumplimiento que se imputa al municipio de El Tambo, Cauca, respecto de las obligaciones que asumió en el marco del convenio interadministrativo No. 094 de 2013 que suscribió con el Fondo Adaptación.

**I. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la decisión adoptada el 4 de abril de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Cauca decidió:

**“PRIMERO. – DECLARAR OFICIOSAMENTE** la configuración del fenómeno extintivo de **CADUCIDAD** en el medio de control de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO. – Sin condena en costas conforme lo expresado en precedencia.**

**TERCERO:** Por Secretaría, efectúense las notificaciones correspondientes y, previa anotación en SAMAI, archívese, si no fuere apelado”<sup>1</sup>

2. Las pretensiones y fundamentos de hecho y de derecho sobre los que se pronunció el Tribunal fueron los siguientes:

<sup>1</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, archivo 022.

## Pretensiones

3. El 19 de diciembre de 2018<sup>2</sup>, el Fondo Adaptación (en adelante, el Fondo o el demandante) presentó demanda de controversias contractuales en contra del municipio de El Tambo (en adelante, el Municipio o el demandado), con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

4. (i) Que el Municipio incumplió el convenio interadministrativo No. 094 de 2013, cuyo valor ascendió a trescientos noventa y dos millones ochocientos veinticinco mil seiscientos setenta y nueve pesos (\$392'825.679.00) incluido IVA, en tanto no lo ejecutó.

5. (ii) Que se realice la liquidación judicial del convenio interadministrativo No. 094 de 2013, con la determinación de un saldo a favor del Fondo de trescientos noventa y dos millones ochocientos veinticinco mil seiscientos setenta y nueve pesos (\$392'825.679.00).

6. (iii) Que se ordene la liberación de la suma de trescientos noventa y dos millones ochocientos veinticinco mil seiscientos setenta y nueve pesos (\$392'825.679.00), toda vez que en la ejecución del contrato derivado del convenio No. 094 de 2013 no se hizo ningún pago.

7. (iv) Que se actualice ese valor y se condene al demandado al pago de las costas procesales<sup>3</sup>.

## Hechos

8. En apoyo de las pretensiones se mencionaron los hechos relevantes que la Sala resume a continuación:

9. El 08 de noviembre de 2013 el Fondo y el Municipio suscribieron el convenio interadministrativo No. 094 de 2013, cuyo objeto consistió en “... *la ejecución descentralizada de los proyectos orientados a la construcción, reconstrucción y recuperación de la infraestructura del sector educación en las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010 – 2011 en **EL MUNICIPIO de EL TAMBO***”.

10. El plazo del convenio se pactó en dos (2) años contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo que tuvo lugar el 19 de diciembre de 2013. Las partes acordaron dos prórrogas<sup>4</sup> a través de las cuales se amplió el término en seis (6) meses más, por tanto, el convenio finalizó el 18 de junio de 2016.

11. En desarrollo del convenio, el 17 de diciembre de 2014, el Municipio suscribió el contrato No. C5–069 para la elaboración de los estudios detallados de amenaza y riesgo, estudios y diseños definitivos y construcción del Centro Educativo Cerrito Uribe Sede Centro Docente. Este contrato no se ejecutó.

<sup>2</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, cuaderno 1, páginas 1 y 37.

<sup>3</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, cuaderno 1, páginas 1 y 2.

<sup>4</sup> La primera del 10 de diciembre de 2015, por tres meses, la segunda del 18 de marzo de 2016, por tres meses más.

12. En la cláusula vigésima primera del convenio se estipuló que se realizaría su liquidación dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del plazo de ejecución. Aunque el supervisor designado por el Fondo adelantó las actuaciones pertinentes para realizar el balance final de cuentas, ese acto no se realizó.

### Fundamentos de derecho

13. Como fundamento de sus pretensiones el Fondo expresó que el Municipio incumplió el convenio. Como el objeto del contrato No. C5–069 de 2014 no se ejecutó, se debe concluir que el convenio interadministrativo tampoco se desarrolló, por lo cual no hay lugar a realizar ningún reconocimiento con cargo a sus recursos y, en consecuencia, se impone al demandado la obligación de devolver los que recibió, debidamente actualizados.

14. La negativa del Municipio a liquidar bilateralmente el convenio reflejó un incumplimiento de sus obligaciones. El Fondo no pudo realizar el cruce de cuentas de manera unilateral por carecer de facultad para ello.

### Contestación de la demanda

15. El Municipio se opuso a las pretensiones. Al respecto, expresó:

16. Se ejecutó la primera etapa del contrato C5–069 de 2014, consistente en la elaboración de estudios detallados de amenaza y riesgo, estudios y diseños definitivos; sin embargo, su objeto no se pudo finalizar debido a la presencia de grupos al margen de la ley en la zona de influencia del proyecto y la falta de acuerdo entre el interventor y el contratista respecto de la aprobación de los diseños definitivos. Advirtió que el contrato derivado se liquidó sin reconocimiento alguno a favor del contratista, por lo que el certificado de compromiso de recursos, por valor de \$392'825.675, permanecía incólume. Con fundamento en lo anterior, propuso la excepción de *“hecho de un tercero y caso fortuito”*.

17. La Compañía Aseguradora de Fianzas Confianza –vinculada al proceso en calidad de llamada en garantía<sup>5</sup>– se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>6</sup>.

### Alegatos en primera instancia

18. En el término para alegar de conclusión<sup>7</sup>, se pronunció el Fondo para insistir en los argumentos de la demanda<sup>8</sup> y la aseguradora<sup>9</sup> para solicitar que se declare probada la excepción de caducidad, dado que el libelo se presentó por fuera de los

<sup>5</sup> En proveído del 19 de febrero de 2020 el *a quo* resolvió admitir el llamamiento en garantía al cumplirse los requisitos sustantivos y formales consagrados en el artículo 225 del CPACA.

<sup>6</sup> Formuló excepciones de mérito que denominó: (i) *“Ausencia de demostración de un incumplimiento del convenio 094 del 2014 imputable al municipio del tambo – cauca”*, (ii) *“excepción subsidiaria de pago y/o compensación”*, (iii) *“excepción subsidiaria de procedencia de la sentencia anticipada, en cuanto se concreten los supuestos que dan lugar a su configuración”*, (iv) *“excepción genérica”*.

<sup>7</sup> Mediante proveído del 15 de febrero de 2024 el Tribunal anunció que proferiría sentencia anticipada, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, puesto que se hallaba acreditada la excepción de caducidad. En consecuencia, ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión. (SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, archivo 016).

<sup>8</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, archivo 019.

<sup>9</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, archivo 020.

dos (2) años siguientes al plazo que estipularon las partes para la liquidación del convenio. El Ministerio Público y el Municipio no se pronunciaron.

### **Los fundamentos de la sentencia impugnada**

19. Para declarar probada de oficio la excepción de caducidad, el Tribunal expresó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto 4819 de 2010, el régimen jurídico aplicable al Fondo en su actividad contractual era el derecho privado, por lo cual al convenio interadministrativo que suscribió con el Municipio no le resultaban aplicables las disposiciones de la Ley 80 de 1993 en punto a la liquidación; de manera que para establecer el vencimiento de esa etapa no se podía tener en cuenta el término de dos (2) meses para realizar unilateralmente el balance final de cuentas, sino solamente el plazo de cuatro (4) meses estipulado por las partes para hacerlo bilateralmente.

20. Señaló que, como el plazo pactado para la ejecución del convenio venció el 18 de junio de 2016, el término de cuatro (4) meses para su liquidación feneció el 18 de octubre de ese mismo año, por lo cual la demanda debió incoarse a más tardar el 19 de octubre de 2018; sin embargo, se instauró de manera extemporánea el 19 de diciembre siguiente.

## **II. EL RECURSO DE APELACIÓN**

21. El Fondo solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia con fundamento en que<sup>10</sup> el convenio 094 de 2013 no se rigió por el derecho privado. Además de que en ninguna parte del negocio jurídico se señaló que se gobernaría por dichas normas, y en su parte considerativa se hizo alusión a normas de carácter constitucional y a la Ley 489 de 1998.

22. La demanda se presentó el 24 de octubre de 2018. En comunicación E – 2019-000411 del 18 de enero de 2019, dirigida al Tribunal Administrativo del Cauca, se informó que la demanda se presentó en la referida fecha junto con otras dos, pero que, por un error de la oficina de reparto, solo se radicó una de ellas y se obvió proporcionar los radicados de las otras dos, entre ellas la de la referencia, por lo cual se la volvió a presentar el 18 de diciembre de 2018.

### **Trámite en segunda instancia**

23. En auto del 25 de abril de 2024<sup>11</sup>, el Tribunal concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo y esta Corporación lo admitió en proveído del 29 de mayo de 2024<sup>12</sup>.

24. Dado que al presente asunto le son aplicables las previsiones de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 247 del CPACA, no se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, comoquiera que no se decretaron pruebas en segunda instancia<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, archivo 024.

<sup>11</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, archivo 027.

<sup>12</sup> SAMAI, 04, CE.

<sup>13</sup> "ARTÍCULO 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

25. La aseguradora descorrió el traslado del recurso de alzada<sup>14</sup>, solicitó que se rechacen las peticiones del demandante y reiteró los argumentos que plasmó en los alegatos de primera instancia. Agregó que, incluso de considerarse que existió un error por parte de la oficina de radicación, se tendría que concluir que operó la caducidad. El Ministerio Público y el Municipio no se pronunciaron.

### III. CONSIDERACIONES

#### Objeto de la apelación<sup>15</sup>

26. Corresponde a la Sala establecer si la demanda presentada por el Fondo en contra del Municipio fue oportuna porque: i) el convenio interadministrativo No. 094 de 2013 no se rigió por el derecho común y, por tanto, para la fase de liquidación se deben incluir los dos (2) meses a los que se refiere el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 para realizar ese acto de manera unilateral; y ii) la demanda se presentó el 24 de octubre de 2018.

27. No existe discusión entre las partes en cuanto a que el negocio jurídico que suscribieron el 8 de noviembre de 2013 corresponde a un convenio interadministrativo, lo cual se ratifica por su contenido<sup>16</sup>, en tanto muestra que su celebración estuvo motivada por la intención de ambas entidades públicas de aunar esfuerzos desde sus competencias<sup>17</sup> para lograr un objetivo común: *“la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011”*<sup>18</sup> en ese Municipio. En este sentido, su objeto se pactó en los siguientes términos:

**“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.** - Acordar entre el **FONDO** y **EL MUNICIPIO**, la ejecución descentralizada de los proyectos orientados a la construcción, reconstrucción y recuperación de la infraestructura del sector de Educación en las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011 en **EL MUNICIPIO de EL TAMBO (CAUCA)**”.

28. Igualmente, al determinar su alcance, en la cláusula segunda las partes acordaron que el Fondo transfería al Municipio el proyecto **“CENTRO EDUCATIVO CERRITO URIBE SEDE CENTRO DOCENTE BELLAVISTA”** afectado por dicho

---

(...)

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

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

<sup>14</sup> SAMAI, 010, CE.

<sup>15</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, archivos 024 y 025.

<sup>16</sup> “SAMAI, 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, cuaderno 1, págs. 64 a 78.

<sup>17</sup> En los considerandos Nos. 2 y 3 se mencionó que el Fondo fue creado a través del Decreto 4819 de 2010 para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, para lo cual, entre otras cosas, debía identificar, estructurar, gestionar proyectos, ejecutar procesos contractuales, disponer y transferir recursos tendientes, entre otras cosas, a la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de educación. En los considerandos 5 y 6 se mencionó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 311 Constitucional, a los municipios corresponde, entre otras cosas, prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y, además, según lo previsto en el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, pueden promover alianzas y sinergias público privadas que contribuyan a su desarrollo económico, social y ambiental, en aras de procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de sus habitantes, en lo que sea de su competencia, con énfasis en los sujetos de especial protección constitucional.

<sup>18</sup> Así se mencionó expresamente en el considerando No. 10 del convenio.

fenómeno natural, con el objeto de que éste adelantara las actividades inherentes a su desarrollo, especialmente, los procesos de contratación necesarios para la adquisición de los correspondientes bienes y servicios. A través de la cláusula sexta, el Fondo se comprometió a aportar la suma de \$392'825.679 para la ejecución de los proyectos, los cuales pagaría directamente a los contratistas seleccionados por el demandado, de conformidad con lo estipulado en la cláusula séptima.

29. El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 autoriza a las entidades públicas a celebrar esa clase de negocios jurídicos; sin embargo, no dispone nada en punto a su régimen jurídico. Esta Corporación se ha ocupado de esta materia para resaltar que, debido a su especial naturaleza asociativa, se rigen principalmente por las estipulaciones que las partes convengan y, solo de manera supletiva en cuanto no se opongan a ello, pueden ser complementados por las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP<sup>19</sup>.

30. Al respecto, destaca la Sala que la Ley 80 de 1993 está diseñada, primordialmente, para regular relaciones negociales del Estado de carácter conmutativo destinadas al aprovisionamiento de los bienes y servicios que se requieren para el cumplimiento de los fines públicos, a cambio de una remuneración<sup>20</sup>; de ahí que en el artículo 28 de esa normativa señale expresamente que la interpretación de los contratos que se gobiernan por ella deba hacerse al amparo, entre otras pautas, del *“equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos”*.

31. Los convenios interadministrativos no participan de una naturaleza conmutativa, sino asociativa, en la medida que su finalidad no está dirigida a pactar obligaciones de dar o de hacer a cambio de una prestación equivalente o remuneración, sino que de lo que se trata es de aunar esfuerzos para la consecución de una finalidad que es común a todas las entidades que convergen en un acuerdo de esta naturaleza, en atención a las competencias que a cada una de ellas corresponda<sup>21</sup>. Por esto, en el marco de esta clase de negocios jurídicos no surgen intereses contrapuestos, sino que las relaciones se desenvuelven en un plano de igualdad o equivalencia, de manera que no emergen las posiciones de contratantes y contratistas, ni se generan prerrogativas en favor de una parte y a costa de la otra<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2019, expediente No. 25000-23-37-000-2010-02552-01 (AP). Providencia reiterada, entre otras, en sentencia del 22 de octubre de 2022, Exp. 65978, proferida por la misma Subsección.

<sup>20</sup> En este sentido se puede consultar también Corte Constitucional, sentencia C-713/09.

<sup>21</sup> Sobre la caracterización de los convenios interadministrativos se puede consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de febrero de 2025, Exp. 68.280. Sobre este preciso aspecto la sentencia expresó: **“(x) No se generan obligaciones conmutativas sinalagmáticas** [se refiere a los convenios interadministrativos] *No se configura entre las entidades públicas contrayentes una relación conmutativa sinalagmática, en la medida que no se obligan a dar o a hacer algo a cambio de una prestación equivalente o remuneración. Las obligaciones que asumen las entidades públicas en esta clase de acuerdos negociales no se justifican o encuentran su causa propiamente en las prestaciones de la otra –aunque están relacionadas de cara a la realización del fin común– y, por tanto, no son recíprocas ni puede medirse entre ellas una simetría por comparación. El alcance de sus obligaciones se explica y está determinado por lo que, desde sus propias atribuciones o competencias, están llamadas a aportar en coordinación, colaboración o cooperación con las demás contrayentes para la consecución de la finalidad común”*.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2257 del 26 de julio de 2016.

32. En línea con lo dicho, fuerza concluir –como en otras oportunidades ya lo ha hecho esta Subsección<sup>23</sup>– que la facultad que la Ley 80 de 1993 atribuye en cabeza de las entidades públicas contratantes para realizar de manera unilateral el balance final de cuentas ante la falta de acuerdo entre las partes no resulta aplicable a los convenios interadministrativos por oponerse a su propia naturaleza, en la medida que ello supondría romper el plano de igualdad en el que se relacionan las entidades públicas en el marco de estos acuerdos, lo cual se ratifica por el hecho de que no sería posible identificar cuál de las contrayentes podría, con base en la prerrogativa pública, imponer su voluntad a las demás a través de un acto administrativo.

33. Es preciso advertir que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, es posible que las entidades públicas vinculadas a través de un convenio interadministrativo convengan que una de ellas pueda liquidar unilateralmente el negocio jurídico, en la medida que un pacto como este no entraña el ejercicio de una prerrogativa pública, ni de una potestad excepcional al derecho común<sup>24</sup>; sin embargo, en este caso las partes no extendieron una estipulación como esa. En efecto, en punto a la liquidación del convenio interadministrativo No. 094 de 2013, lo que convinieron fue:

***“CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA. LIQUIDACIÓN. - La liquidación del presente Convenio se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de terminación de su plazo de ejecución”***

34. Así las cosas, la Sala concluye que en este caso el cómputo del término perentorio de dos (2) años para presentar la demanda debía contabilizarse en la forma que lo hizo el *a quo*, esto es, a partir del vencimiento del plazo de cuatro (4) meses que las partes convinieron para la liquidación del convenio interadministrativo No. 094 de 2013, sin considerar el plazo de dos (2) meses adicionales, en tanto no se aviene a lo convenido por las partes<sup>25</sup>.

35. Con base en lo anterior se confirma que la demanda fue extemporánea. El plazo de ejecución del convenio se pactó inicialmente en dos (2) años contados a partir de la suscripción del acta de inicio, hecho que tuvo lugar el 19 de diciembre de 2013<sup>26</sup>, por lo cual, en principio, debía finalizar el 19 de diciembre de 2015; no obstante, a través de otrosí No. 2 del 10 de diciembre de 2015<sup>27</sup>, las partes

<sup>23</sup> Al respecto se puede consultar, entre otras, las siguientes sentencias de esta Subsección: sentencia del 22 de octubre de 2021, Exp. 69578, sentencia del 21 de noviembre de 2022, Exp. 57.669, sentencia del 12 de diciembre de 2022, Exp. 66.729, sentencia del 21 de noviembre de 2022, Exp. 68.616.

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

<sup>25</sup> Ley 1437 de 2011, art. 164, literal j): “v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”.

<sup>26</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, expediente administrativo, archivo 08, archivo 06, documento 1.

<sup>27</sup> SAMAI, 02, CE, archivo 04, expediente administrativo, archivo 08, archivo 06, documento 6.

acordaron ampliar el plazo en tres (3) meses y, posteriormente, el 18 de marzo de 2016 mediante otrosí No. 3<sup>28</sup>, lo prorrogaron por tres (3) meses más; por tanto, el negocio jurídico finalizó por vencimiento del plazo el 19 de junio de 2016. El término de cuatro (4) meses para realizar la liquidación bilateral del acuerdo empezó a computarse a partir del 20 de junio de 2016 y feneció el 20 de octubre de ese mismo año, por lo cual el plazo de dos (2) años para presentar la demanda corrió entre el 21 de octubre de 2016 y el 21 de octubre de 2018; sin embargo, se presentó el 19 de diciembre de 2018<sup>29</sup>. Se anota que el Fondo no presentó solicitud de conciliación prejudicial, por tanto, el término para presentar la demanda no se suspendió<sup>30</sup>.

36. Lo anterior pone en evidencia que incluso, si se aceptara que en verdad la demanda se radicó el 24 de octubre de 2018, se tendría que concluir igualmente que se presentó por fuera del término legal establecido para ello.

37. En virtud de todo lo expuesto, se impone confirmar la sentencia recurrida.

## Costas

38. De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 47º de la Ley 2080 de 2021<sup>31</sup>, y en armonía con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala condenará al Fondo a pagar al Municipio las costas de la segunda instancia del proceso, dado que fracasaron los cargos de apelación que formuló el actor y se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones.

39. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

40. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se registrarán por el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda.

41. En este caso, la Sala advierte que el demandado contó con apoderado judicial en el curso de la segunda instancia, al igual que la Compañía Aseguradora de Fianzas Confianza que intervino como llamada en garantía, por lo que se condenará al Fondo a pagar, por concepto de agencias de la segunda instancia el monto de un (1) SMLMV, dividido en partes iguales.

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

<sup>28</sup> SAMAI 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, cuaderno 2, página 81.

<sup>29</sup> SAMAI 02, CE, archivo 04, cuaderno principal, cuaderno 1, páginas 1 y 37.

<sup>30</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 613º del Código General del Proceso, en el *sub lite* no se debió agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los términos del artículo 161º de la Ley 1437 de 2011, comoquiera que el Fondo es una entidad pública.

<sup>31</sup> Como el recurso se interpuso en julio de 2022, le son aplicables las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021.

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 04 de abril de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la parte demandante y **FIJAR** como agencias en derecho de la segunda instancia a favor del Municipio de El Tambo y de la Compañía Aseguradora de Fianzas Confianza, la suma de un (1) SMLMV, dividido en partes iguales. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal a quo.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF

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

