

NATURALEZA JURÍDICA DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Ley 489 de 1998 artículo 95 – Aplicación de principios constitucionales y de la función administrativa – Artículo 209 Constitución Política – Aplicación no automática del EGCAP

En efecto, los convenios administrativos están basados en el mandato del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que permite, en virtud de la colaboración que debe preponderar entre las entidades del Estado, la posibilidad de “cooperar” mediante la celebración de convenios interadministrativos, de ahí que tiene que haber una coincidencia de fines frente a ambas partes y un ánimo cooperativo, aspecto en el cual es plausible que cada entidad incurra en costos y gastos -aportes-, pero sin que se persiga una retribución individual “pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos.

Entre tanto, los convenios interadministrativos están sometidos a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado, como lo son la transparencia, planeación, buena fe y economía, entre otros, así como a los principios de la función administrativa del artículo 209 constitucional; empero, las reglas de la Ley 80 de 1993 y sus reformas -Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP- no son de aplicación automática a tales convenios, pues dicha normativa se encarga prevalentemente de prever el régimen de las relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso, de ahí que en cada caso deba analizarse cuando puede proceder considerar esa normativa de cara a los acuerdos convencionales.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS –Características – Oneroso – Bilateral – Conmutativo – Aplicación de la Ley 80 de 1993 – Modalidad directa de contratación – Excepciones – Análisis de la finalidad del acuerdo de voluntades

Por su parte, los contratos administrativos, en tanto especie del género contrato estatal, traen consigo el hecho de prestaciones correlativas a cargo de los sujetos negociales, de ahí que las relaciones negociales no se encuentran sujetas a un objetivo común, pues mientras la contratante busca el cumplimiento de un fin estatal a su cargo, la contratista actúa en procura de ese fin, pero a cambio de una retribución patrimonial por el cumplimiento de la satisfacción de la prestación a la que se obliga, por lo que son bilaterales, onerosos y conmutativos.

Adicionalmente, los contratos interadministrativos se encuentran sometidos por la Ley 80 de 1993 y sus reformas y la Ley 1150 de 2007 dispuso en el literal c) del numeral 4 de su artículo 2 que habrían de suscribirse mediante el procedimiento de contratación directa, siempre que sus obligaciones tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora y excepto los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación frente a normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia cuando las instituciones de educación superior o sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado o personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas o federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras.

Además de lo anterior, el juez contencioso administrativo se ha encargado de develar la verdadera naturaleza de acuerdos de voluntades que se rotulan como convenios cuando en realidad son contratos o viceversa, para lo cual ha sostenido que, más allá de su

denominación, lo relevante para establecer su contenido material es el análisis de aspectos como si se persigue exclusivamente un ánimo colaborativo o si por el contrario cada sujeto tiene intereses individuales y/o obligaciones a su cargo, entre ellas retribuciones económicas y el recibo de un bien o servicio. A su vez, ha advertido que la celebración de contratos en estricto sentido bajo el velo de convenios es una afrenta a la lógica competitiva de los procedimientos de selección que en ocasiones impone acudir a mecanismos como la selección objetiva.

CONTRATO Y CONVENIO INTERADMINISTRATIVO Excepciones de su aplicabilidad – Nulidad por objeto ilícito

[...] la suscripción de convenios o contratos administrativos cuando se encuentran proscritos para determinados casos y aun así se perfeccionan puede llevar a su nulidad absoluta, verbi gracia por aspectos como un objeto ilícito o, a su vez, por situaciones como una expresa prohibición constitucional y legal, lo que evidencia que el juez cuenta con herramientas para, incluso de oficio, retirar ese tipo de decisiones del ordenamiento jurídico por su carácter de espurio y transgresor de los mandatos de selección objetiva.

En suma, los convenios y contratos interadministrativos son acuerdos suscritos entre entidades del Estado con diferencias que tienen implicaciones esenciales frente al régimen que les resulta aplicables y la ejecución de su objeto, de ahí que cuando aquellos son impugnados en sede judicial, corresponda develar su alcance real a efectos de verificar que no esté incurso en ninguna circunstancia de nulidad absoluta.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – Naturaleza

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción ipso iure que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

Cabe precisar que la caducidad no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y 2220 de 2022; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – Cómputo – Liquidación – Naturaleza jurídica – Término de caducidad

El artículo 164 numeral 2 literal j) del CPACA establece varios supuestos para la determinación del momento a partir del cual debe computarse el término de caducidad de dos años del medio de control de controversias contractuales. De forma general, dispone que dicho término empezará a correr a "partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento" y enseguida establece una serie de supuestos aplicables a los contratos según estos sean de ejecución instantánea o requieran o no liquidación.

Respecto de los contratos que por su naturaleza o por disposición legal o contractual requieran liquidación, el término de caducidad se computa a partir del vencimiento del plazo que tenían las partes para liquidarlo, toda vez que la liquidación del contrato se erige como la etapa en la cual se realiza el balance final de la ejecución del contrato y se determina quién le debe a quien y cuánto, existiendo la posibilidad de que se transen o se reconozcan reclamaciones económicas que pudieran presentarse en sede judicial.

FACULTAD DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Referencias a la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 de forma supletiva – No procede – FACULTA DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Deber de pactarlo expresamente

[...] en la cláusula referida no se estipuló expresamente en cabeza de alguna de las partes la facultad de liquidar unilateralmente el convenio; si bien se aludió a la posibilidad de acudir al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 019 de 2012, de dicha afirmación por sí sola no se desprende la intención de las partes en el sentido de dotarse -la una o la otra- de la potestad para liquidar unilateralmente el convenio, no solamente porque en virtud de estos acuerdos no es dable hablar de entidad contratante o entidad contratista -lo que tornaría inane la remisión a dichas disposiciones-, sino también porque, como se indicó en precedencia [...] este tipo de acuerdos se rigen por sus propias estipulaciones, por lo que en principio no es procedente acudir de forma supletiva, como lo pretende la parte recurrente, a las previsiones contenidas en el EGCAP, de ahí que cualquier estipulación sobre este particular debía consignarse expresamente en el acuerdo de voluntades.

[...] Bajo el anterior contexto, para la Sala resulta claro que en el asunto sub judice, a efectos de computar el plazo de la caducidad del medio de control, no es procedente tener en cuenta el término de los dos (2) meses de la liquidación unilateral del contrato, no solamente porque las partes no lo pactaron expresamente en el convenio, sino también porque en virtud de la naturaleza del acuerdo de voluntades y ante la falta de pacto inequívoco y expreso, no es dable acudir de forma supletiva a las previsiones contenidas en el EGCAP sobre este particular. Así las cosas, la caducidad deberá contabilizarse a partir del vencimiento del plazo que tenían las partes para liquidar de forma bilateral el convenio.



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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - APELACIÓN
Radicación: 52001-23-33-000-2017-00515-02 (71018)
Demandante: MINISTERIO DEL INTERIOR
Demandado: MUNICIPIO DE MOCOA - PUTUMAYO

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 - Régimen jurídico aplicable a los convenios interadministrativos / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Al amparo del supuesto establecido en el numeral v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 18 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se declaró probada de oficio la excepción de caducidad.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 7 de noviembre de 2013, el Ministerio del Interior y el municipio de Mocoa *-en adelante el Municipio o el ente territorial-* suscribieron el convenio interadministrativo No. F-327 de 2013 *-en lo sucesivo el convenio o el acuerdo de voluntades-*, que tuvo por objeto el estudio, diseño y construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC en el Municipio, con el fin de prevenir la violencia y el delito.

En su escrito de demanda, el Ministerio del Interior solicita que se declare que el Municipio incumplió las obligaciones pactadas en la cláusula segunda del convenio, específicamente en cuanto: i) a la omisión en el sentido de no entregar los documentos requeridos para lograr su liquidación; y ii) a ejecutar los valores



consignados, y pretende en consecuencia la correspondiente indemnización de perjuicios. Además, solicita que se liquide judicialmente el convenio.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 12 de mayo de 2017¹, el Ministerio del Interior presentó demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra el Municipio, con el fin de que se declarara el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, derivadas del convenio.

1.2. En particular, las pretensiones formuladas fueron las siguientes (se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores):

*“2.1. Se declare el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Municipio de **Mocoa – Putumayo**, contenidas en los numerales **19, 29, 34 y 38** de la cláusula segunda del convenio interadministrativo **F-327** del siete (7) de noviembre de 2013, celebrado entre el Ministerio del Interior y el Municipio de **Mocoa – Putumayo**.*

*2.2. Se ordene al Municipio de **Mocoa, Putumayo**, a devolver al Ministerio del Interior, la suma de **SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$683.000.000) MONEDA LEGAL**, como consecuencia de los dineros desembolsados al ente territorial a través del convenio interadministrativo **F-327** de 2013.*

*2.3. Se condene al Municipio de **Mocoa, Putumayo**, a pagar la suma de **SESENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS (\$68.300.000) MONEDA LEGAL**, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo, contenidas en el convenio interadministrativo **F-327** de 2013. La suma anterior, se tasa con base en la cláusula octava del acuerdo de voluntades, equivalente al 10% del valor del Convenio Interadministrativo **F-237** de 2013, amparada por la póliza de cumplimiento No. **560-47-994000068556** expedida por la aseguradora **SOLIDARIA DE COLOMBIA**, constituida por el municipio de **Mocoa, Putumayo**, a favor del Ministerio del interior, la cual se encontraba vigente al momento del incumplimiento por parte del ente territorial.*

*2.4 Se liquide en sede judicial el Convenio interadministrativo **F-327** del siete (7) de noviembre de 2013, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo señalado en*

¹ Folios 1-9. del archivo 1.pdf de la carpeta (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 -del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.



*el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por la Ley 1150 de 2007 art. 11, como consecuencia de los desembolsos realizados por el Ministerio del interior al Municipio de **Mocoa – Putumayo**, con ocasión del objeto del convenio interadministrativo ya señalado.*

*2.5. Se indexen y se actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenada la entidad demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del convenio interadministrativo **F-327 de 2013**, al momento de dictar la Sentencia.*

2.6. Solicito al H. tribunal, condenar en costas a la entidad demandada”.

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

1.3.1. Afirmó que el 7 de noviembre de 2013, suscribió el convenio interadministrativo No. F- 327 de 2013 con el Municipio, cuyo objeto fue el estudio, diseño y construcción del centro de integración ciudadana – CIC en el municipio de Mocoa (Putumayo) y su valor ascendió a la suma de \$ 683.000.000.

1.3.2. Manifestó que el convenio debía ejecutarse hasta el 30 de junio de 2014, plazo que contaba a partir de la fecha de aprobación de la garantía única por parte de la subdirección de Gestión contractual del Ministerio y una vez cumplidos los requisitos de ejecución, previo perfeccionamiento del contrato.

1.3.3. Señaló que el convenio fue objeto de dos prórrogas: la primera se suscribió el 26 de junio de 2014, extendiendo el plazo de ejecución hasta el 28 de octubre de 2014; y la segunda, fue suscrita el 28 de octubre de 2014, ampliando el plazo de ejecución hasta el 30 de diciembre de 2014.

1.3.4. Precisó que a efectos de liquidar el convenio las partes acordaron que dicha liquidación se llevaría a cabo dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución. Además, se estableció que, en el evento en que el Municipio no se presentara a la liquidación del convenio o no aportara los documentos requeridos, se acudiría al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y en el Decreto 019 de 2012 y se estipuló que la falta de entrega oportuna de los documentos o de la información necesaria para el desarrollo del proceso de liquidación por parte del Municipio, daría lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria de incumplimiento del convenio.



1.3.5. En tal sentido, recalcó que el Ministerio requirió al Municipio para que allegara los documentos necesarios a efectos de liquidar el convenio -mediante los oficios No. OFI16-000000754-SIN-4020 de 15 de enero de 2016, OFI16-000001388-SIN-4020 de 23 de enero de 2016, OFI16-000003497-SIN-4020 de 11 de febrero de 2016, OFI16-000004573-SIN-4020 de 17 de febrero de 2016, OFI16-000009866-SIN-4020 de 31 de marzo de 2016-, sin que el ente territorial hubiera aportado la información solicitada.

1.3.6. Señaló que el Ministerio del Interior realizó los desembolsos correspondientes mediante comprobantes de egreso SIIF,: el primero, con No. 6932514 del 28 de enero de 2014, por un valor de \$41.938.596,00; el segundo, con No. 288584214 del 18 de noviembre de 2014, por \$231.261.404,00; el tercero, con No. 3240515 del 16 de enero de 2015, por \$341.500.000,00; y el último, con No. 308605415 del 27 de octubre de 2015, por \$68.300.000,00, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la cláusula sexta del convenio.

1.4. Como **fundamento jurídico** de la demanda, la parte actora señaló que el Municipio incumplió el convenio: i) porque no entregó los documentos necesarios para efectuar su liquidación; y ii) porque no ejecutó el valor girado, al punto que no suministró información alguna sobre este particular, contraviniendo lo estipulado en el acuerdo de voluntades.

2. Admisión de la demanda y su contestación

2.1. El 27 de septiembre de 2017², el Tribunal Administrativo de Nariño admitió la demanda, por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada debidamente.

2.2. El 17 de noviembre de 2017³, el Municipio contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que cumplió a cabalidad con las obligaciones pactadas en el convenio.

² Folios 36 - 39 del archivo pdf 1.de la carpeta (3E_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2, del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.

³ Folios 56 - 65 del archivo pdf 1, de la carpeta (3E_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2, del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.



2.2.1. En tal sentido, indicó que, contrario a lo afirmado por la parte actora, realizó las siguientes actuaciones a efectos de cumplir con las obligaciones a su cargo: i) suscribió el contrato de obra No. 162 del 1º de septiembre de 2014 para la construcción del Centro de Integración Ciudadana para el Municipio; ii) suscribió el contrato de consultoría No. 127 de 21 de julio 2014; iii) suscribió el contrato de consultoría No. 076 del 28 de marzo de 2014; y iv) suscribió el contrato de consultoría No. 071 del 28 de febrero de 2014.

2.2.2. Sostuvo que, mediante oficio de fecha del 31 de diciembre de 2014, allegó de manera oportuna todos los documentos requeridos para la liquidación del convenio.

2.2.3. Por otra parte, señaló que ejecutó los recursos consignados por el Ministerio del Interior, de lo cual dan cuenta las pruebas allegadas con la contestación de la demanda.

2.2.4. Finalmente, formuló las siguientes excepciones: i) *“improcedencia de las pretensiones por inexistencia de fundamento jurídicos y fácticos para reclamarlas”*, frente a lo cual afirmó que cumplió en su totalidad con lo pactado en el convenio; ii) *“inexistencia de incumplimiento de la obligación de entregar soportes”*, debido a que, mediante oficio de fecha del 31 de diciembre de 2014, allegó los documentos para liquidar el convenio; y iii) la *“genérica e innominada”*.

3. Audiencia inicial y de pruebas

3.1. El 10 de abril de 2019⁴, el Tribunal Administrativo de Nariño llevó a cabo la audiencia inicial, en la cual no se encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento.

Adicionalmente se declaró fallida la etapa de conciliación por falta de ánimo conciliatorio. En relación con las excepciones formuladas en la contestación de la

⁴ Folios 530-536 del archivo 9audiencia inicial-alegatos.pdf., de la capeta. (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.



demanda por parte del municipio de Mocoa, decidió que se resolverían en la sentencia, por tratarse de excepciones de fondo.

Seguidamente, el tribunal fijó el litigio en el entendido de determinar si el Municipio cumplió o no las obligaciones contenidas en los numerales 19, 29, 34 y 38 de la cláusula segunda del Convenio. A su vez, consideró necesario establecer si había lugar o no a liquidar judicialmente el convenio y, en consecuencia, determinar si procedía ordenar la restitución de lo desembolsado por el Ministerio.

Una vez resuelto lo anterior, el tribunal decretó como pruebas las documentales aportadas con la demanda y su contestación, y negó el decreto de las testimoniales solicitadas por las partes, al considerar que no eran útiles, necesarias ni pertinentes.

3.2. Acto seguido, se constituyó en audiencia de pruebas, en virtud de la cual incorporó las pruebas documentales decretadas en la audiencia inicial. Una vez concluida la diligencia, dispuso prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, por lo que corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

4. Alegatos de conclusión

4.1. El Municipio presentó sus alegatos de conclusión oportunamente⁵. En su escrito, reiteró los argumentos en los que basó las excepciones de fondo formuladas en su contestación de la demanda. Insistió en que no incumplió lo pactado en el convenio, por lo cual no procedía pago alguno en favor del demandante. Reiteró que, mediante oficio de fecha 31 de diciembre de 2014, allegó la totalidad de la documentación requerida para poder efectuar la liquidación, por lo que el convenio debía liquidarse en los términos que establece la Ley, y no en sede judicial.

4.2. El Ministerio del Interior y el Ministerio público guardaron silencio en esta etapa procesal.

⁵ Folios 547-593 Índice 2 del archivo 9audiencia inicial-alegatos.pdf de la carpeta (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.



5. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 18 de octubre de 2022⁶, el Tribunal Administrativo de Nariño declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

En tal sentido, empezó por precisar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el acuerdo suscrito entre las partes correspondió a un convenio interadministrativo, dado que, aunque quedaron establecidas obligaciones recíprocas de contenido patrimonial, tanto en dinero como en especie, estas no eran propias de un contrato conmutativo sinalagmático. Por el contrario, a su juicio, la naturaleza del convenio era de asociación, pues se celebró con la finalidad de coordinar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, en este caso, la construcción de la obra pública denominada Centro de Integración Ciudadana – CIC en el municipio de Mocoa.

Aclarado lo anterior, el *a quo* analizó la oportunidad del ejercicio del medio de control de controversias contractuales. En tal sentido, señaló que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, a los convenios interadministrativos no les aplica el término de dos (2) meses para la liquidación unilateral prevista en la Ley, salvo que esta hubiera sido pactada expresamente en el convenio.

Así las cosas, precisó que en el convenio en cuestión no se pactó de forma clara y expresa la posibilidad de aplicar la liquidación unilateral. Al efecto, destacó que lo estipulado en el párrafo tercero de la cláusula cuarta, en el que se indicó que en el evento en que el Municipio no se presentara a la liquidación o no aportara los documentos requeridos se acudiría al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y en el Decreto 019 de 2012, no cumplía con los criterios hermenéuticos para considerarlo una autorización en el sentido de liquidar unilateralmente el contrato.

⁶ Índice 12 del historial de actuaciones judiciales de primera instancia en SAMAI.



Aunado a lo anterior, indicó que, según el criterio del Consejo de Estado, la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP-, tratándose de convenios interadministrativos cuya naturaleza es asociativa, resulta restringida y excepcional, pues solo procede en lo que resulte congruente con su naturaleza asociativa y de cooperación. En esa medida, concluyó que, en el presente caso, la liquidación unilateral no era procedente dado que dicha facultad no era compatible con la naturaleza del convenio.

En consecuencia, concluyó que la demanda se presentó por fuera del término establecido en la Ley, toda vez que el plazo del convenio interadministrativo, incluyendo sus prórrogas, finalizó el 30 de diciembre de 2014. Así, el término de los cuatro (4) meses con los que contaban las partes para llevar a cabo la liquidación de mutuo acuerdo culminaron el 30 de abril de 2015, por lo tanto, el término de caducidad de dos (2) años venció el 30 de abril de 2017; empero, la demanda se presentó hasta el 12 de mayo de 2017.

6. Recurso de apelación

El 6 de febrero de 2023⁷, el Ministerio del Interior interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, que fue concedido el 7 de febrero de 2024⁸ y admitido el 15 de marzo de 2024⁹. En su escrito, el recurrente solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, ya que, contrario a lo concluido por el *a quo*, la demanda fue presentada en término, por lo que era dable acceder a las pretensiones formuladas en el libelo introductorio.

En esta línea, manifestó que la decisión adoptada por el *a quo* se sustentó en una interpretación que lo dejó sin la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al considerar que se aplicó de forma errónea el artículo 164 del CPACA, pues no se computó el plazo adicional de los dos (2) meses que la Ley otorga para la liquidación unilateral en los casos en que no se efectúe la liquidación de mutuo acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la

⁷ Índice 16 del historial de actuaciones judiciales de primera instancia en SAMAI.

⁸ Índice 28 del historial de actuaciones judiciales de primera instancia en SAMAI.

⁹ Índice 6 del historial de actuaciones judiciales del Consejo de Estado en SAMAI



terminación del convenio, lo anterior, con fundamento en un auto de unificación del Consejo de Estado de fecha 1º de agosto de 2019¹⁰.

Por otra parte, señaló que el principio de autonomía de la voluntad de las partes, faculta a los particulares o entidades públicas para negociar sobre sus intereses. Destacó que dicho principio se aplicó al convenio, al haberse pactado de forma clara y expresa, en la cláusula cuarta, la posibilidad de liquidarlo unilateralmente. Sobre este punto, el apelante manifestó:

“(…) pues como se evidencia del clausulado del Convenio F-327 de 2013, se pactó que en el evento en que EL MUNICIPIO no se presente a la liquidación del Convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento previsto en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012, situación que pasa por alto el a quo.”

Por último, señaló que no resultaba procedente que el *a quo* hubiera prescindido del término legal con el que contaba el Ministerio del Interior para realizar la liquidación unilateral del convenio, además de pasar por alto la voluntad de las partes.

7.Actuaciones en segunda instancia

Una vez concedido y admitido el recurso de apelación, el expediente ingresó para fallo, debido a que no se solicitaron ni se decretaron pruebas en el trámite de la segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala analizará los siguientes aspectos: (1) jurisdicción y competencia para conocer el presente asunto; (2) medio de control procedente; (3) legitimación en la causa; (4) problema jurídico (5) solución al problema jurídico; y (6) costas.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Unificación Jurisprudencial, Expediente No. 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009) de 1 de agosto de 2019, C.P. Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas.



1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104¹¹ del CPACA¹², vigente a la fecha de presentación de la demanda, pues el convenio interadministrativo F- 327 de 7 de noviembre de 2013 fue suscrito por el Ministerio del Interior y el municipio de Mocoa, es decir, por dos entidades públicas.

Por su parte, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 18 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, de conformidad con el artículo 150¹³ y el numeral 5 del artículo 152¹⁴ del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, en razón a que la pretensión mayor de la demanda excedió los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de interposición del libelo introductorio¹⁵.

¹¹ “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]”.

¹² La Ley 1437 de 2011 -CPACA- resulta aplicable al presente asunto, con las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, dado que la demanda se radicó el 12 de mayo de 2017 y el recurso de apelación se interpuso el 6 de febrero de 2023, esto es, de manera posterior a la entrada en vigor de dicha norma.

¹³ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. 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 por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

¹⁴ Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

¹⁵ El valor del salario mínimo legal mensual vigente en el 2017 ascendía a \$737.717. 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 \$368'858.500. En este caso, la pretensión mayor de la demanda se estimó en un monto de \$683.000.000.



2. Medio de control procedente

En virtud de lo previsto en el artículo 141¹⁶ del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Bajo el anterior contexto, en el presente caso el medio de control procedente es el de controversias contractuales, por cuanto en el libelo introductorio se pretende la declaratoria de incumplimiento del convenio interadministrativo F- 327 de 7 de noviembre de 2013 y su liquidación judicial.

3. Legitimación en la causa

En el presente caso, el Ministerio del Interior y el municipio de Mocoa están legitimados en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, comoquiera que ostentan la calidad de partes del convenio objeto de *litis*.

4. Objeto de la impugnación y la delimitación del problema jurídico a resolver en esta instancia

El marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la providencia recurrida. Así, la

¹⁶ “Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. (...) El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.



Subsección advierte que el análisis del caso concreto se circunscribirá exclusivamente a los reparos concretos formulados en el recurso de apelación, frente a lo cual habrá lugar a resolver el siguiente problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si la demanda presentada por el Ministerio del Interior el 12 de mayo de 2017 se interpuso en tiempo.

5. Solución al problema jurídico

Antes de resolver el problema jurídico, conviene referirse brevemente al régimen jurídico del acuerdo de voluntades objeto de la *litis*.

5.1. Naturaleza jurídica del convenio interadministrativo No. F-327 de 2013

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que, aunque tanto el convenio como el contrato interadministrativo son manifestaciones de la voluntad que involucran a dos entidades públicas, ambos son diferentes, como se pasa a exponer.

En ese sentido, el convenio, cimentado sobre la base de un ánimo colaborativo y en criterios asociativos y de cooperación, debe estar desprovisto de una contraprestación y/o remuneración, por lo que en tal escenario no existe una contraposición de intereses entre los sujetos que lo suscriben, aunque puede haber un contenido patrimonial, pero no dirigido a retribuir al asociado, sino con el fin de propiciar objetivos comunes¹⁷.

En efecto, los convenios administrativos están basados en el mandato del artículo 95 de la Ley 489 de 1998¹⁸, que permite, en virtud de la colaboración que debe

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera: *i*) Subsección A. Sentencia del 22 de octubre de 2021. Radicado 52001-23-33-000-2017-00598-01 (65.978) y *ii*) Subsección C. Sentencias del 24 de abril de 2024. Radicado 44001-23-40-000-2017-00170-01 (67.522) y del 22 de mayo de 2024. Radicado 08001-23-33-000-2019-00226-01 (67.460).

¹⁸ “Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. // Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o



preponderar entre las entidades del Estado, la posibilidad de “cooperar” mediante la celebración de convenios interadministrativos, de ahí que tiene que haber una coincidencia de fines frente a ambas partes y un ánimo cooperativo, aspecto en el cual es plausible que cada entidad incurra en costos y gastos *-aportes-*, pero sin que se persiga una retribución individual *“pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos”*¹⁹.

Entre tanto, los convenios interadministrativos están sometidos a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado, como lo son la transparencia, planeación, buena fe y economía, entre otros, así como a los principios de la función administrativa del artículo 209 constitucional; empero, las reglas de la Ley 80 de 1993 y sus reformas *-Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP-* no son de aplicación automática a tales convenios, pues dicha normativa se encarga prevalentemente de prever el régimen de las relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso, de ahí que en cada caso deba analizarse cuando puede proceder considerar esa normativa de cara a los acuerdos convencionales²⁰.

Por su parte, los contratos administrativos, en tanto especie del género contrato estatal, traen consigo el hecho de prestaciones correlativas a cargo de los sujetos negociales, de ahí que las relaciones negociales no se encuentran sujetas a un objetivo común, pues mientras la contratante busca el cumplimiento de un fin estatal a su cargo, la contratista actúa en procura de ese fin, pero a cambio de una retribución patrimonial por el cumplimiento de la satisfacción de la prestación a la que se obliga²¹, por lo que son bilaterales, onerosos y conmutativos.

Adicionalmente, los contratos interadministrativos se encuentran sometidos por la Ley 80 de 1993 y sus reformas y la Ley 1150 de 2007 dispuso en el literal c) del

Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal”.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de julio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de octubre de 2024. Radicado 70001-23-33-000-2017-00174-01 (63983).

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 21 de mayo de 2021. Radicado 250002336000 201501315 01 (57822).



numeral 4 de su artículo 2²² que habrían de suscribirse mediante el procedimiento de contratación directa, siempre que sus obligaciones tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora y excepto los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación frente a normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia cuando las instituciones de educación superior o sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado o personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas o federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras.

Además de lo anterior, el juez contencioso administrativo se ha encargado de develar la verdadera naturaleza de acuerdos de voluntades que se rotulan como convenios cuando en realidad son contratos o viceversa, para lo cual ha sostenido que, más allá de su denominación, lo relevante para establecer su contenido material es el análisis de aspectos como si se persigue exclusivamente un ánimo colaborativo o si por el contrario cada sujeto tiene intereses individuales y/o obligaciones a su cargo, entre ellas retribuciones económicas y el recibo de un bien o servicio. A su vez, ha advertido que la celebración de contratos en estricto sentido bajo el velo de convenios es una afrenta a la lógica competitiva de los procedimientos de selección que en ocasiones impone acudir a mecanismos como la selección objetiva²³.

A la sazón, bajo el escenario anterior esta Corporación ha concluido que, en ocasiones, la suscripción de convenios o contratos administrativos cuando se encuentran proscritos para determinados casos y aun así se perfeccionan puede llevar a su nulidad absoluta, *verbi gracia* por aspectos como un objeto ilícito o, a su

²² “Artículo 2o. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: [...] 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: a) Urgencia manifiesta; b) Contratación de empréstitos; c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. // Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo [...]”.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 4 de septiembre de 2022. Radicado 76-001-23-31-000-2006-03473-01 (67731).



vez, por situaciones como una expresa prohibición constitucional y legal, lo que evidencia que el juez cuenta con herramientas para, incluso de oficio, retirar ese tipo de decisiones del ordenamiento jurídico por su carácter de espurio y transgresor de los mandatos de selección objetiva²⁴.

En suma, los convenios y contratos interadministrativos son acuerdos suscritos entre entidades del Estado con diferencias que tienen implicaciones esenciales frente al régimen que les resulta aplicables y la ejecución de su objeto, de ahí que cuando aquellos son impugnados en sede judicial, corresponda develar su alcance real a efectos de verificar que no esté incurso en ninguna circunstancia de nulidad absoluta.

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 Ministerio del Interior y el Municipio comporta las características propias de convenio interadministrativo en virtud de lo establecido por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, dado que su objeto consistió en aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura, mediante la ejecución del proyecto denominado “*ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA-CIC en el Municipio de MOCOYA – EL PROGRESO (PUTUMAYO)*”.

Al respecto, conviene destacar que las consideraciones²⁵ que se tuvieron en cuenta para suscribir el referido convenio, entre otras, fueron las siguientes:

***“(…) objeto:** promover la integración social y comunitaria en torno a estructuras urbanas de participación, barrismo social y prevención de la violencia y el delito, a partir de escenarios integrales que faciliten el desarrollo de la convivencia dentro de la comunidad .[...] Con base en estas estructuras y escenarios integrales de convivencia, se podrán conformar esquemas de trabajo que integran a la comunidad con facilitadores del dialogo y de derechos humanos, así como gestores cívicos de convivencia. [...] A partir de la estructura física del escenario*

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Radicado 76001233100020060328401 (58.623).

²⁵ Folios 56 -59 del archivo 10 pruebas.pdf de la carpeta (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 del del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.



*deportivo se plantea un nuevo concepto de civilidad, barrismo social urbano, integración social y reconocimiento participativo de tribus urbanas, para la prevención de la violencia y el delito. [...] **Justificación:** [...] El Ministerio del interior, dentro de sus objetivos misionales y en el marco de sus competencias, tal como lo establece el Decreto 2893 de 2011, debe “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de ... seguridad y convivencia ciudadana... la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector,”; asimismo esta encargado de promover y apoyar la generación de infraestructura para la seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales [...].”*

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 en las condiciones de la cláusulas quinta y sexta del convenio²⁶ por el Ministerio del Interior -como entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de seguridad y convivencia ciudadana-²⁷, se encaminó a fortalecer la capacidad financiera del Municipio, para que este, a su vez, adelantara la contratación de los estudios y diseños, obra e interventorías requeridos para la adecuada ejecución del proyecto. Asimismo, el Municipio asumió la obligación de aportar un lote de su propiedad para la ejecución del proyecto²⁸, de manera que tanto el Municipio como el Ministerio asumieron obligaciones de contenido patrimonial; sin embargo, estas no deben entenderse como contraprestaciones económicas entre las partes, toda vez que son obligaciones asumidas con el fin de propiciar objetivos comunes.

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

²⁶ Folios 56 -59 del archivo 10 pruebas.pdf de la carpeta (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 del del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.

²⁷ Ver Decreto 2893 de 2011, “por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.”

²⁸ Folios 56 -59 del archivo 10 pruebas.pdf de la carpeta (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 del del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.



convenio interadministrativo, así como en el plano de horizontalidad en el que interactúan y se interrelacionan los extremos convencionales.

5.2. Oportunidad del medio de control

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica y de evitar la parálisis del tráfico jurídico, dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general²⁹, estableció en el proceso contencioso administrativo unos plazos para ejercer oportunamente los medios de control judicial, que resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción³⁰ y ofrecer estabilidad del derecho, de suerte que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-394 del 22 de mayo de 2002: “[...] La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia [...]”.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Radicado 25000232500020030933101 (6871-2005) “[...] [E]l derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador [...]. El término de caducidad tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos [...]”.



Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure* que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia³¹, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

Cabe precisar que la caducidad no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y 2220 de 2022; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

En el presente asunto, el tribunal de primera instancia encontró configurada la caducidad del medio de control de controversias contractuales, toda vez que la demanda se interpuso pasados dos (2) años contados a partir del vencimiento del término estipulado por las partes para liquidar bilateralmente el convenio.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-574 del 14 de octubre de 1998: “[...] Si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado [...]”.



En su recurso, la parte demandante considera que, a efectos de computar el término de caducidad, se debe tener en cuenta que las partes acordaron, además de la liquidación bilateral, acudir a la liquidación unilateral, pues en tal sentido en el convenio remitieron a las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y al Decreto 019 de 2012.

El artículo 164 numeral 2 literal j) del CPACA establece varios supuestos para la determinación del momento a partir del cual debe computarse el término de caducidad de dos años del medio de control de controversias contractuales. De forma general, dispone que dicho término empezará a correr a *“partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”* y enseguida establece una serie de supuestos aplicables a los contratos según estos sean de ejecución instantánea o requieran o no liquidación.

Respecto de los contratos que por su naturaleza o por disposición legal o contractual requieran liquidación, el término de caducidad se computa a partir del vencimiento del plazo que tenían las partes para liquidarlo, toda vez que la liquidación del contrato se erige como la etapa en la cual se realiza el balance final de la ejecución del contrato y se determina quién le debe a quien y cuánto, existiendo la posibilidad de que se transen o se reconozcan reclamaciones económicas que pudieren presentarse en sede judicial.

En el presente caso, se encuentra demostrado que el 7 de noviembre de 2013³² las partes celebraron el convenio. En la cláusula cuarta se estipuló el plazo para liquidar el acuerdo de voluntades, de la siguiente manera:

“CLAUSULA CUARTA: PLAZO DE EJECUCION Y PLAZO DE LIQUIDACIÓN. [...]. El plazo para la liquidación del presente convenio será dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución [...] PARÁGRAFO TERCERO. En el evento en que EL MUNICIPIO no se presente a la liquidación del convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012”.

³²Folios 56-69 del archivo 10 pruebas.pdf de la carpeta: (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 del Índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.



A juicio de la Sala, le asiste razón al tribunal a *quo*, pues, en efecto, en la cláusula referida no se estipuló expresamente en cabeza de alguna de las partes la facultad de liquidar unilateralmente el convenio; si bien se aludió a la posibilidad de acudir al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 019 de 2012, de dicha afirmación por sí sola no se desprende la intención de las partes en el sentido de dotarse -la una o la otra- de la potestad para liquidar unilateralmente el convenio, no solamente porque en virtud de estos acuerdos no es dable hablar de entidad contratante o entidad contratista -lo que tornaría inane la remisión a dichas disposiciones-, sino también porque, como se indicó en precedencia (F.J. 5.1.), este tipo de acuerdos se rigen por sus propias estipulaciones, por lo que en principio no es procedente acudir de forma supletiva, como lo pretende la parte recurrente, a las previsiones contenidas en el EGCAP, de ahí que cualquier estipulación sobre este particular debía consignarse expresamente en el acuerdo de voluntades.

En relación con este asunto, en un caso análogo al que ocupa la atención de la Sala -en el que se examinó el mismo clausulado contenido en otro convenio interadministrativo suscrito por el Ministerio del Interior³³-, se dijo lo siguiente:

“En el párrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio en cuestión se acordó (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

PARÁGRAFO TERCERO. *En el evento en que **EL MUNICIPIO** no se presente a la liquidación del convenio o no aporte los documentos requeridos para el efecto, se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012 (negrillas del texto original).*

Aunque en dicho párrafo se hizo mención -genéricamente- al procedimiento de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y del Decreto 019 de 2012, lo cierto es que no se identificó de manera clara cuál era el procedimiento que debía seguirse ante la no comparecencia del municipio de San Bernardo a la liquidación, de lo cual no puede inferirse que una parte acordó con la otra la imposición de una liquidación.

En efecto, con la sola mención abstracta a esos cuerpos normativos no puede entenderse que las partes hayan pactado un procedimiento convencional para que una de ellas liquide unilateralmente el acuerdo, en tanto las facultades convencionales de carácter unilateral deben ser pactadas de manera expresa y

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 22 de octubre de 2021. Expediente 52001-23-33-000-2017-00598-01 (65978).



con claridad, en el que se evidencie un consentimiento pleno, cuestión que brilla por su ausencia en el clausulado del convenio. Sobre la anuencia previa de las partes para el ejercicio de facultades unilaterales.

[...]

En el párrafo tercero de la cláusula cuarta del convenio en cuestión las entidades públicas acordaron que, en el caso en que el municipio de San Bernardo no se presentará a la liquidación de dicho acuerdo o no aportará los documentos requeridos para ello, “se acudirá al procedimiento previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012” [...]

En suma, del clausulado del convenio interadministrativo no puede inferirse que una de las entidades públicas que suscribió dicho acuerdo tenga la facultad de liquidarlo de manera unilateral, pues no se evidencia pacto expreso y claro al respecto. Esto significa que, ante la carencia de expresividad y claridad, no puede extraerse que las partes hayan pactado convencionalmente el ejercicio de esa unilateralidad

[...]

Por todo lo expuesto, debe advertirse que no es posible tener en cuenta los 2 meses a los que se refiere el artículo 164 precitado -que debe contarse a partir del vencimiento del plazo convenido para liquidar el contrato bilateralmente-, porque ese lapso, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación, tiene relación con la oportunidad con la que cuenta la Administración para liquidar unilateralmente los negocios jurídicos, facultad que no fue pactada convencionalmente para ser ejercida por alguna de las entidades públicas que suscribieron el respectivo convenio interadministrativo, como ya se vio atrás”.

Bajo el anterior contexto, para la Sala resulta claro que en el asunto *sub judice*, a efectos de computar el plazo de la caducidad del medio de control, no es procedente tener en cuenta el término de los dos (2) meses de la liquidación unilateral del contrato, no solamente porque las partes no lo pactaron expresamente en el convenio, sino también porque en virtud de la naturaleza del acuerdo de voluntades y ante la falta de pacto inequívoco y expreso, no es dable acudir de forma supletiva a las previsiones contenidas en el EGCAP sobre este particular. Así las cosas, la caducidad deberá contabilizarse a partir del vencimiento del plazo que tenían las partes para liquidar de forma bilateral el convenio.

En tal sentido, en el presente caso se tiene que el convenio finalizó el 30 de diciembre de 2014³⁴, momento a partir del cual empezó a correr el término para su liquidación bilateral, que se extendió hasta el 30 de abril de 2015, por lo que el plazo de caducidad del medio de control de controversias corrió entre el 30 de abril de

³⁴ Folios 156-157 del archivo 11.pdf de la carpeta (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 del Índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI y folio 225 del archivo 12.pdf de la carpeta (3E_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2, del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.



2015 y el 30 de abril de 2017. En consecuencia, para la fecha en que se radicó la demanda, esto es, para el 12 de mayo de 2017³⁵, ya había vencido el término para su presentación en tiempo, de conformidad con lo establecido en el artículo 164, numeral 2, literal j), numeral v), del CPACA, sin que para tal efecto sea menester tener en cuenta el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, toda vez que, además de que en el proceso no se acreditó que la entidad demandante hubiera adelantado dicho trámite, lo cierto es que la misma no resulta obligatoria cuando quien demanda es una entidad pública -como ocurre en el presente caso-, según lo previsto en el artículo 613³⁶ del CGP.

Por lo anterior, se confirmará la sentencia de primera instancia que declaró probada la caducidad del medido de control de controversias contractuales.

6. Costas en segunda instancia

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA³⁷ -*adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021*- y en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP³⁸, procede la condena en costas a cargo de la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación, siempre y cuando “*en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”.

³⁵ Folios 1-9. del archivo 1.pdf de la carpeta (3ED_EXPTRIBUN_00EXPEDIENTEFISICODI(.zip) NroActua 2 -del índice 2 del Consejo de Estado en SAMAI.

³⁶ “Artículo 613. Audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos. Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente. // No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública. // Las entidades públicas en los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, podrán solicitar las medidas cautelares previstas para los procesos declarativos en el Código General del Proceso”.

³⁷ “Artículo 188. Condena en costas [adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021]. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

³⁸ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto [...] 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.



Bajo este entendido, se condenará en costas en segunda instancia a la demandante, pues interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia y aquel no prosperó, y su liquidación la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos de los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso. Para tal efecto, el Tribunal *a quo* deberá tener en cuenta que en esta instancia no se fijarán agencias en derecho, dado que la parte demandada no intervino en segunda instancia³⁹, de tal manera que aquellas no se entienden causadas.

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 18 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia al Ministerio del Interior, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: RECONOCER personería a la abogada Ana María Andrade Valencia como apoderada del Ministerio del Interior, en los términos y para los fines dispuestos en el poder obrante en el índice 4 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI -Consejo de Estado-.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Radicado 17001233300020120017601 (51034).



Radicado: 52001-23-33-000-2017-00515-02 (71018)
Demandante: Ministerio del Interior

CUARTO: 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 el Sistema de Gestión Judicial SAMAI del Consejo de Estado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Consejera de Estado

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero de Estado

AC1J/AC4