

**RÉGIMEN JURÍDICO – Convenios interadministrativos – No se rigen integralmente por el EGACP – No están regidos por el derecho privado – Clases de convenios administrativos – Concepto – Finalidad – Requisitos – Norma de derecho público – Configuración – Administración pública – Acuerdo entre las partes – Posibilidad de liquidar unilateralmente – No constituye potestad excepcional**

[S]i bien los convenios interadministrativos no están sometidos en su integridad al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —EGCAP— esto no significa que estén regidos por el derecho privado, pues justamente por su especialidad, la función que están llamados a cumplir los sujetos que lo celebran y el objeto que con ellos se persigue, se impone afirmar que la regla general enseña que sus actuaciones se enmarcan en el campo del derecho público, el cual no se agota en las previsiones de dicho estatuto. De esta manera, los actos unilaterales que, con voluntad definitiva, unilateral y de mando se emiten en el contexto de estos negocios jurídicos, deben ser analizados de conformidad con la especialidad y autonomía que les confiere ese régimen como actos administrativos.

Lo anterior se explica en la especialidad del derecho administrativo como rama autónoma del derecho, cuya singularidad reside en la conjunción de un conglomerado de principios y normas que rigen el quehacer de la administración pública de manera diferencial frente a aquellos principios y normas que están dirigidos a regular la conducta de los particulares. Es en este marco, en el que se gestan sus manifestaciones de voluntad. Esto no excluye la posibilidad que tienen las entidades públicas vinculadas a través de un acuerdo de esta naturaleza para que convengan en que una de ellas pueda liquidar unilateralmente el negocio jurídico, bajo la condición de que un pacto como este no entraña ni confiere el ejercicio de una prerrogativa pública, ni una potestad excepcional al derecho común.

Paralelamente a esta idea, no puede soslayarse aquella que enseña que existen otros eventos en los que la ley habilita a la administración pública a obrar en el contexto de relaciones regidas primordialmente por el derecho privado, en cuyo caso su actuar está sometido al régimen propio del derecho privado, escenario en el que sus manifestaciones de voluntad están desprovistas de una connotación administrativa, salvo los eventos en los que la ley la habilite para obrar con sujeción a prerrogativas de mando o imposición, propias del derecho público.

Así las cosas, las resoluciones demandadas se analizarán conforme a su naturaleza de actos administrativos, en tanto fueron proferidas con voluntad definitiva, unilateral y de mando por el FVS en el marco de un convenio interadministrativo sometido al derecho público en el que, además, no se pactó la facultad de liquidación unilateral en cabeza de ninguna de las partes.

**RENDIMIENTOS FINANCIEROS – Definición – Código Civil artículo 718**

Los rendimientos financieros constituyen frutos civiles provenientes del capital y, por ello, en los términos del artículo 718 del Código Civil, “pertenecen también al dueño de la cosa de que provienen”.

**TRADICIÓN – Modo de adquirir el dominio – Alcance – Título traslativo – Código Civil – Aportes del convenio interadministrativo – No fueron trasladados al dominio de la Fiscalía General de la Nación**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 740 del Código Civil, la tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas que consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro sujeto, “habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo”. El artículo 745 de esa misma normativa establece que para que “valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc”.

Es cierto que el documento contentivo del convenio interadministrativo no da cuenta de que al entregar a la FGN el valor de \$5.000.000.000 estos recursos pasarían a su dominio. De lo que da cuenta es de que ese valor representaba un aporte que, bajo una cadena sucesiva de acciones y afectaciones jurídicas y financieras, se invertiría en una obra al servicio común de los propósitos misionales del Fondo y de la Fiscalía General de la Nación.

[...]

El contexto que dio lugar a la celebración del convenio interadministrativo 403 de 2007 da cuenta de su carácter asociativo y de que la entrega que hizo el Fondo a la Fiscalía del valor de \$5.000.000.000 consistió en un aporte para que la demandante los invirtiera exclusivamente para la consecución del objeto común.

**CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Finalidad – Liquidación unilateral – Acta de liquidación – Nulidad del acto administrativo – Configuración de la falsa motivación – Nulidad por falta de competencia – Falta de competencia material – Aplicación del principio iura novit curia**

Los convenios interadministrativos se clasifican como una especie dentro del concepto general de contrato, en la medida que su existencia pende de la manifestación de voluntades de las entidades públicas que convergen en ellos en el sentido de obligarse en los términos que se pacten para la consecución de un objeto común, por lo que producen efectos relevantes en el mundo jurídico, en tanto generadores de derechos y obligaciones; de ahí que les resulte aplicable el efecto normativo consagrado en el artículo 1602 del C.C, es decir, se trata de acuerdos de voluntades vinculantes, por lo cual las obligaciones que se deriven de ellos son exigibles, salvo que sean dejados sin efectos por el consenso de las partes o invalidados por causales legales.

[...]

[...]resulta claro que a través de un acto administrativo de liquidación unilateral el Fondo no podía establecer el balance final de cuentas de manera discordante con lo que fue la real ejecución del negocio jurídico y, para ello, no podía desconocer los efectos vinculantes surgidos entre las partes con ocasión de la celebración del otrosí 8 del 29 de diciembre de 2014, a través del cual se prorrogó el término de ejecución del convenio, con el objetivo de ejecutar en ese tiempo adicional el saldo del capital aportado por el demandado y los rendimientos financieros que se habían producido hasta ese momento.

Adicionalmente, no es posible pasar por inadvertido que el Fondo tampoco podía valerse de los actos administrativos demandados para obviar que la inversión de los recursos en el objeto del convenio se hizo al amparo de lo determinado en la Ley 1737 de 2014, por medio de la cual el Congreso de la República decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del año 2015, así como en concordancia con el Decreto 2710 de 2014, por medio del cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para esa vigencia fiscal.[...] Y si bien las normas que integran el sistema presupuestal permiten que después de aprobada la ley del presupuesto anual e, incluso, después de expedido el decreto de liquidación, se puedan realizar modificaciones, esto les corresponde exclusivamente a las autoridades señadas por esa normativa, a través de los procedimientos establecidos en ella.

Todo lo expuesto conduce a la Sala a declarar probado el vicio de nulidad por falsa motivación alegado en la demanda en contra de la Resolución 128 del 27 de junio de 2018 y su confirmatoria la Resolución 197 del 5 de octubre de ese mismo año, en la medida que, en una cadena de actuaciones comunes, tales recursos fueron invertidos en el objeto convenido.



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

**Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá, D.C., nueve (09) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación:** 250002336000 201900108 01 (71969)  
**Demandante:** Nación – Fiscalía General de la Nación  
**Demandado:** Bogotá D. C. – Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá  
**Medio de control:** Controversias contractuales  
**Referencia:** Sentencia de segunda instancia

TEMAS: REGLAS DE CONGRUENCIA, SEÑALAMIENTO Y PRECLUSIÓN – aplica en los procesos en los que se pretende la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto / LIQUIDACIÓN DEL NEGOCIO JURÍDICO – debe ser fidedigna con su real ejecución – no puede ser utilizada para dejar sin efectos unilateralmente los acuerdos de las partes.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que accedió a las pretensiones principales de la demanda.

La controversia versa sobre la validez de la liquidación unilateral de un convenio interadministrativo.

**I.SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la decisión antes referida, adoptada el 29 de agosto de 2024<sup>1</sup>, por medio de la cual la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió:

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones Nos. 128 del 27 de junio de 2018 y su confirmatoria 197 del 5 de noviembre de 2018, por medio de las cuales el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D.C., hoy Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo N° 403 de 2007 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En consecuencia, la Fiscalía General de la Nación no está obligada al reintegro de la suma de \$1.002'873.361, como se dispuso en tales actos.

**TERCERO: CONDENAR** a la parte demandada a pagar a favor de la Fiscalía General de la Nación, por agencias en derecho en esta instancia, la suma de **diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes**.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** esta decisión, mediante mensaje de datos remitido a las direcciones electrónicas registradas o a cualquier otro canal de comunicación electrónico que repose en las bases de datos de la Secretaría de la Sección.

**QUINTO: INFORMAR** que el canal para todo documento y actuación que se dirija al expediente de la referencia es **ÚNICAMENTE** la ventanilla virtual del

<sup>1</sup> Índice 38 SAMAI, Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en adelante, T.A.).

*aplicativo SAMAI: Ventanilla virtual SAMAI, sin perjuicio del deber de los apoderados de acreditar ante el despacho el haber corrido traslado de sus actuaciones a los demás sujetos procesales (artículo 78.14 C.G.P.).*

**SEXTO:** Ejecutoriada esta decisión, por la Secretaría de la Sección **LIQUÍDENSE** los gastos ordinarios del proceso y **DEVUÉLVASE** el remanente si hay lugar, de conformidad con los artículos 7 y 9 del Acuerdo No. 2552 de 2004 del Consejo Superior de la Judicatura.

2. La sentencia decidió la demanda<sup>2</sup> presentada el 19 de febrero de 2019<sup>3</sup> por la Nación – Fiscalía General de la Nación (en adelante, la FGN, la Fiscalía o la demandante), en contra del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D.C. (en lo sucesivo, el FVS o el Fondo) y el Distrito Capital - Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá<sup>4</sup>, cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se relacionan a continuación:

### Pretensiones

3. En la demanda se solicitó que se declarara la nulidad de las resoluciones por las que se liquidó el convenio 403 de 2007, acompañada de la manifestación de que las partes quedan a paz y saldo. En subsidio, se pidió que se declarara la responsabilidad patrimonial del Fondo por aprobar la inversión de los rendimientos financieros en el plan de obras que suscribió año a año en la ejecución del convenio 403 de 2007 y que se le ordene reintegrar al Tesoro Nacional la suma que se liquide por concepto de los rendimientos financieros invertidos en el convenio<sup>5</sup>.

### Hechos

4. En apoyo de las pretensiones se narraron los hechos que se sintetizan a continuación:

<sup>2</sup> F. 1 a 42, c. C.E.

<sup>3</sup> F. 1 y 42, c. C.E.

<sup>4</sup> En el auto admisorio se tuvo como parte demandada únicamente al Distrito Capital, dado que para ese momento ya se había dispuesto la supresión del Fondo, así como la subrogación del Distrito, a través de su Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, en todos sus derechos y obligaciones (arts. 6 y, Acuerdo 637 del 31 de marzo de 2016) (f. 134, c. C.E).

<sup>5</sup> **PRINCIPALES:**

**PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 128 del 27 de junio de 2018 y la Resolución No. 197 del 5 de octubre de 2018, actos administrativos proferidos por el FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ D.C. EN LIQUIDACIÓN, los cuales liquidan de manera unilateral el convenio 403 de 2007.

**SEGUNDA:** Como consecuencia de la declaración de nulidad, se deje sin efecto la orden de reintegrar a favor del FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ D.C. EN LIQUIDACIÓN, la suma de MIL DOS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS SESENTA Y UN PESOS M/CTE. (\$1.002'873.361). Y en consecuencia, se declaren paz y salvo a las partes.

**TERCERA:** Como consecuencia de la declaración de nulidad y como medida cautelar, se suspenda provisionalmente los efectos de los actos administrativos demandados, el cual se presentará en escrito separado de la presente.

**CUARTA:** Que se condene en costas a la parte demandada, en los términos del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

**QUINTA:** Ordenar a la parte demandada el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 187 y 189 de la Ley 1437 de 2011.

**SUBSIDIARIAS:**

En caso de que el despacho estime que las anteriores pretensiones principales no prosperan, solicito que de manera subsidiaria se declare:

**PRIMERA:** Que se declare la responsabilidad patrimonial del FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ D.C. EN LIQUIDACIÓN, por aprobar la inversión de los rendimientos financieros en el plan de obras que suscribía año a año, en la ejecución del convenio 403 de 2007.

**SEGUNDA:** Como consecuencia de la anterior declaración de responsabilidad, se condene al FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ D.C. EN LIQUIDACIÓN a reintegrar a favor del TESORO NACIONAL la suma que resulte liquidada por concepto de rendimientos financieros invertidos en el convenio 403 de 2007".

5. El 15 de noviembre de 2007, la FGN y el FVS celebraron el convenio interadministrativo 403 cuyo objeto consistió en *aunar esfuerzos para la conformación de un eje judicial en la ciudad de Bogotá, D.C., de acuerdo con el plan de ordenamiento territorial, a través de la entrega por parte del Fondo a la Fiscalía de la suma de \$5.000'000.000 destinados única y exclusivamente a la adecuación del inmueble<sup>6</sup> ubicado en la Carrera 33 No. 18 – 33 de la ciudad de Bogotá, D.C., para el funcionamiento de la Dirección Seccional de Fiscalías de Bogotá*. El plazo de ejecución se pactó inicialmente en un año; sin embargo, las partes suscribieron sendas modificaciones, por lo cual venció el 31 de diciembre de 2015.

6. El 27 de diciembre de 2007, el Fondo entregó a la FGN la suma de \$4.950'000.000<sup>7</sup>, los cuales fueron depositados en una cuenta corriente. Debido a la fecha en que se entregaron, los recursos no pudieron ser incorporados al Presupuesto General de la Nación del año 2008, como tampoco ser ejecutados en esa vigencia. En consecuencia, el convenio se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2009. Para garantizar el poder adquisitivo del dinero, el 30 de noviembre de 2009, la Fiscalía lo depositó en la cuenta bancaria 49316977 del Banco Colpatria. El FVS conoció dicha situación y no la desaprobó.

7. El convenio se prorrogó en 7 oportunidades más con fundamento en que se requerían tramitar licencias y permisos para desarrollar el proyecto; en la vigencia fiscal del año 2013 solo se incorporó al Presupuesto General de la Nación una parte de los recursos; y en la del año 2014 no se incorporaron los saldos.

8. Como antecedente del último otrosí modificatorio, se relató que el 19 de junio de 2014 la FGN informó al FVS que el valor total ejecutado era de \$4.046.704.745, y quedaba pendiente por ejecutar el monto de \$885.553.241 con unos rendimientos financieros por valor de \$765.076.988, por lo que el saldo en bancos a 31 de mayo de 2014 era de \$1.650.630.228,60<sup>8</sup>.

9. Para evaluar la posibilidad de prorrogar el convenio hasta el 31 de diciembre de 2015, en reunión del 5 de agosto de 2014, el FVS le solicitó a la Fiscalía que estableciera un plan de acción para la ejecución de los recursos. La demandante pidió evaluar la posibilidad de que se incluyeran los rendimientos financieros, petición que reiteró el 22 de agosto, en la que informó que el monto de los recursos ejecutados hasta esa fecha era de \$4.068.095.911, por lo que quedaba un saldo por ejecutar de \$881.904.809.

10. El proyecto de inversión lo presentó la Fiscalía el 20 de noviembre de 2014 por un valor de \$1.600.000.000. A través de comunicación del 5 de diciembre siguiente, el Fondo manifestó que procedió a ajustarlo con los precios de la entidad, que eran los que aprobaba para el desarrollo de las obras y que, según documentos adjuntos, el precio final del proyecto ascendía a \$1.390.250.682. En esas condiciones, el 29 de diciembre de 2014 las partes suscribieron el otrosí 8, mediante el cual se prorrogó el plazo hasta el 31 de diciembre de 2015.

<sup>6</sup> Inmueble denominado “Edificio Manuel Gaona Cruz”.

<sup>7</sup> Pese a que el valor total del convenio ascendía a la suma de \$5.000'000.000, a dicho monto se le realizó una deducción de \$50'000.000 –a título de “estampilla”–.

<sup>8</sup> Se referenció además el descuento de \$50.000.000 por concepto de estampilla y por impuesto 4x1000 correspondiente a \$17.742.013,97.

11. Posteriormente, los recursos por valor de \$1.600.000.000 fueron incorporados al Presupuesto General de la Nación a través de la Ley 1737 de 2014 y el Decreto 2710 del 26 de diciembre de ese mismo año, por medio del cual se liquidó ese presupuesto para la vigencia fiscal de 2015. Durante ese año la Fiscalía celebró contratos por un monto total de \$1.643.954.631.

12. En mayo de 2015, la Fiscalía presentó informe de supervisión del mes de febrero en el que mencionó la asignación de los recursos pendientes de ejecutar por valor de \$1.600.000.000 y adjuntó la resolución por medio de la cual ese dinero se asignó a la Seccional Bogotá. En esa misma fecha, se presentaron los informes de los meses de abril y mayo, a los que se adjuntaron diseños, especificaciones técnicas y presupuesto para llevar a cabo las inversiones por ese mismo valor. Al Fondo se le siguieron presentando informes de avance de las obras e inversión de los recursos, siendo el último el del 25 de noviembre de 2015 en el que se detalló que se ejecutaron por un monto total de \$1.643.954,631

13. El 30 de noviembre de 2016, la Fiscalía le informó al Fondo que a 3 de agosto de 2016 había un saldo en bancos de \$113'343.785, monto que en esa misma fecha se consignó en las cuentas del FVS.

14. Transcurridos dos años y casi seis meses después de la finalización del convenio, el 14 de junio de 2008, el FVS remitió a la Fiscalía la propuesta de liquidación bilateral del convenio y le otorgó un término de cinco días para pronunciarse. El 27 de junio de 2018, expidió la Resolución 128, a través de la cual lo liquidó unilateralmente, acto en el que determinó que la FGN debía reintegrarle la suma de \$1.002'873.361, correspondiente a rendimientos financieros, decisión que fue confirmada mediante la Resolución 197 del 5 de octubre de 2018.

### **Concepto de violación**

15. La Fiscalía expresó que las resoluciones demandadas están viciadas de nulidad por falsa motivación, falta de competencia y desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa.

16. En lo que respecta a la falsa motivación<sup>9</sup>, señaló que como el convenio se ejecutó a entera satisfacción, la liquidación debía realizarse en \$0; no obstante, se le ordenó devolver los rendimientos financieros, pese a que fueron reinvertidos en el proyecto con aprobación del supervisor financiero designado por el FVS, además de que siempre se lo mantuvo informado acerca de la inversión de los recursos sin que presentara ningún reparo al respecto, por lo cual las actuaciones de la demandante —que estaban justificadas técnica, presupuestal y jurídicamente— se ajustaron al principio de buena fe, a la vez que el Fondo no podía desconocer las que desplegó en el marco de la ejecución del acuerdo de voluntades. Asimismo, se alegó que las partes no pactaron nada en relación con el tratamiento que se le debía dar a los rendimientos financieros y que no existía prohibición legal para reinvertirlos.

---

<sup>9</sup> Bajo estos mismos argumentos invocó la causal de nulidad de expedición irregular. Dado que los fundamentos no corresponden a vicios en el procedimiento administrativo, sino que atacan la veracidad de la motivación en la que se fundó la decisión de la administración, la sala se referirá al cargo de falsa motivación.

17. En cuanto al cargo de falta de competencia, afirmó que los rendimientos financieros del convenio pertenecían al Tesoro Nacional, por lo cual era la Nación la que debía solicitar su devolución tanto a la Fiscalía como al Fondo a través de procedimiento de cobro coactivo. El Fondo no podía ordenar mediante acto administrativo que los rendimientos fueran reintegrados a su favor.

18. El vicio de falta de competencia se alegó también con fundamento en que al momento en que se notificó la Resolución 128 de 2018, el Fondo ya había perdido competencia para adoptar la liquidación unilateral del convenio, puesto que para ese entonces ya había operado la caducidad para presentar demanda de controversias contractuales<sup>10</sup>.

19. La vulneración del derecho de defensa se sustentó en que al momento en que el acto administrativo se hizo oponible a la Fiscalía en virtud de su notificación, ya había fenecido la oportunidad para ejercer el derecho de acción.

### **Contestación de la demanda**

20. El FVS se opuso<sup>11</sup> a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, tanto principales como subsidiarias. Como fundamento expresó, que:

21. (i) Las resoluciones se ajustan al ordenamiento jurídico y a lo pactado entre las partes frente a la liquidación unilateral del convenio.

22. (ii) En el convenio no se indicó que sus rendimientos financieros harían parte del valor acordado y tampoco se planteó ese aspecto en los acuerdos modificatorios.

23. (iii) Según lo conceptuado por el supervisor designado por el Fondo, la FGN debía reintegrar los rendimientos financieros causados en el marco del convenio.

24. (iv) La fecha de ejecutoria de las resoluciones no afecta su validez.

### **Alegatos de conclusión en primera instancia**

25. Agotada la etapa probatoria<sup>12</sup>, el FVS<sup>13</sup> alegó de conclusión y reiteró los argumentos planteados en la contestación de la demanda. La FGN presentó sus

<sup>10</sup> La Fiscalía indicó que el plazo de ejecución del convenio finalizó el 31 de diciembre de 2015, motivo por el cual el término de 6 meses (4 para la bilateral y 2 para la unilateral) para proceder a su liquidación se venció el 30 de junio de 2016. En esos términos, aseguró que los 2 años para ejercer el medio de control de controversias contractuales finiquitaban el 30 de junio de 2018, fecha para la cual no se había notificado la Resolución 128 del 27 de junio 2018, determinación a través de la cual se liquidó unilateralmente el acuerdo de voluntades. Por esa circunstancia de orden temporal, consideró que esa decisión resultaba inoponible e ineficaz. La notificación personal de ese acto administrativo solo se surtió hasta el 23 de julio de esa misma anualidad.

<sup>11</sup> Se advierte que el FVS no formuló excepciones. Solo planteó argumentos de defensa de orden fáctico y jurídico (ff. 155 a 159, c. C.E.).

<sup>12</sup> A través del auto del 17 de marzo de 2021, el Tribunal decretó las pruebas documentales aportadas con la demanda y su contestación. Asimismo, negó las declaraciones testimoniales de Isadora Fernández Posada y Astrid Zamora Castro (elementos de convicción solicitadas por la FGN), por considerarlas impertinentes. En contra de esa determinación no se interpusieron recursos. A través de ese mismo proveído, el juzgador de primera instancia corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, así como al Ministerio Público para que rindiera su concepto (índice 25 SAMAI, T.A.).

<sup>13</sup> Índice 30 SAMAI, T.A.



alegaciones conclusivas de forma extemporánea<sup>14</sup>. El Ministerio Público guardó silencio.

### Fundamentos de la sentencia impugnada

26. Al desatar el conflicto, el *a quo*<sup>15</sup> señaló que el Fondo no podía adoptar unilateralmente la liquidación del convenio interadministrativo, pues la Ley 80 de 1993 no es aplicable a esta clase de negocios jurídicos; además, las partes no convinieron una habilitación de esa naturaleza.

27. Precisó que no había lugar a ordenar un reembolso, toda vez que no se formuló esa pretensión y, en todo caso, no obra prueba de que hubiera realizado el pago.

28. Dada la prosperidad de las pretensiones principales de la demanda, se abstuvo de analizar las pretensiones subsidiarias.

## II. RECURSO DE APELACIÓN

29. La demandada interpuso recurso de apelación<sup>16</sup> con el objeto de que se revoque íntegramente la sentencia de primera instancia y se nieguen las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su oposición, arguyó que:

30. (i) En su demanda la Fiscalía no alegó que el convenio interadministrativo no fuera susceptible de liquidación. Al contrario, citó jurisprudencia del Consejo de Estado que avala esa posibilidad<sup>17</sup>.

31. (ii) A pesar de que, por regla general, los convenios interadministrativos no son susceptibles de ser liquidados unilateralmente, el *a quo* no reparó en la excepción jurisprudencial<sup>18</sup> que señala que sí es posible hacerlo cuando contienen obligaciones de contenido patrimonial, como en el caso del convenio interadministrativo 403 de 2007.

32. (iii) La existencia de excedentes financieros imponía al Fondo el deber de adoptar una determinación respecto de las obligaciones de contenido patrimonial a cargo de la FGN, por lo cual era procedente liquidarlo unilateralmente, para salvaguardar esos recursos económicos.

<sup>14</sup> El FVS presentó sus alegaciones conclusivas el 25 de marzo de 2021 y la FGN las radicó el 14 de abril de la misma anualidad. El término de 10 días para alegar de conclusión se vencía el 9 de abril de 2021, de suerte que el escrito del Fondo fue oportuno, mientras que el de la Fiscalía no (índices 30 y 31 SAMAI, T.A.).

<sup>15</sup> Índice 38 SAMAI, T.A.

<sup>16</sup> Índice 41 SAMAI, T.A.

<sup>17</sup> Se refirió a la sentencia del 16 de marzo de 2015, expedida por la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación en el proceso identificado con el número interno 32.797. En esta providencia se abordó la pretensión de nulidad de una resolución por medio de la cual se liquidó unilateralmente un *convenio interadministrativo*. Se declaró “*probada de oficio la excepción de inepta demanda*”, con fundamento en que, si bien el acto administrativo se profirió sin competencia temporal porque ya había operado la caducidad de la acción de controversias contractuales, lo cierto era que la demanda se presentó por fuera del término legal establecido para incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que era la procedente.

<sup>18</sup> Como sustento se refirió al concepto 2257 del 26 de julio de 2016 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

33. (iv) Cuando los convenios interadministrativos cumplen las condiciones fijadas en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que determina cuáles contratos son objeto de liquidación, la entidad pública debe verificar si es procedente efectuar el cruce de cuentas y en qué términos, tal y como quedó consignado en las resoluciones impugnadas.

34. (v) La liquidación unilateral se adoptó antes de que se venciera el término de caducidad para ejercer el medio de control de controversias contractuales. El plazo para llevar a cabo ese ejercicio está ligado a la expedición del acto, no a su notificación o firmeza.

### Trámite en segunda instancia

35. A través de auto del 20 de septiembre de 2024<sup>19</sup>, el Tribunal concedió el recurso de apelación, el cual fue admitido en proveído del 4 de diciembre de 2024<sup>20</sup>.

36. De conformidad con lo regulado en el artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

37. La FGN, el FVS y el Ministerio Público guardaron silencio.

### III. CONSIDERACIONES

38. Corresponde a la Sala establecer si el Tribunal podía declarar la nulidad de las Resoluciones 128 y 197 de 2018 con fundamento en un cargo que, al dicho de la demandada, no formuló la Fiscalía. En caso negativo, analizará las razones invocadas en el libelo introductorio.

39. Como idea de apertura, se apuntala la premisa de que, si bien los convenios interadministrativos no están sometidos en su integridad al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —EGCAP— esto no significa que estén regidos por el derecho privado, pues justamente por su especialidad, la función que están llamados a cumplir los sujetos que lo celebran<sup>21</sup> y el objeto que con ellos se persigue, se impone afirmar que la regla general enseña que sus actuaciones se enmarcan en el campo del derecho público, el cual no se agota en las previsiones de dicho estatuto. De esta manera, los actos unilaterales que, con voluntad definitoria, unilateral y de mando se emiten en el contexto de estos negocios

---

<sup>19</sup> Índice 43 SAMAI, T.A.

<sup>20</sup> Índice 10 SAMAI, Consejo de Estado.

<sup>21</sup> La motivación que justifica la celebración de estos convenios explicita la aplicación de los principios de coordinación y colaboración propios de la función administrativa; su finalidad está destinada al cumplimiento de funciones administrativas o a la prestación conjunta de servicios que se hallen a cargo de las entidades públicas contrayentes con el objeto de lograr un fin público común, lo que explica que solo puedan ser celebrados entre esa clase de personas jurídicas, pues “se trata de mecanismos que facilitan la gestión conjunta de competencias administrativas con el objetivo de lograr la realización de fines comunes a todas las entidades públicas intervinientes, en el que cada una de ellas se obliga en relación con las funciones que le son propias, pero que unidas, contribuyen a la realización de un fin común, que es lo que las motiva a converger en un mismo acuerdo de voluntades” Sobre la caracterización de los convenios interadministrativos se puede consultar, entre otras, la sentencia proferida por esta Subsección el 21 de febrero de 2025, Exp. 68280.

jurídicos, deben ser analizados de conformidad con la especialidad y autonomía que les confiere ese régimen como actos administrativos<sup>22</sup>.

40. Lo anterior se explica en la especialidad del derecho administrativo como rama autónoma del derecho, cuya singularidad reside en la conjunción de un conglomerado de principios y normas que rigen el quehacer de la administración pública de manera diferencial frente a aquellos principios y normas que están dirigidos a regular la conducta de los particulares. Es en este marco, en el que se gestan sus manifestaciones de voluntad. Esto no excluye la posibilidad que tienen las entidades públicas vinculadas a través de un acuerdo de esta naturaleza para que convaliden en que una de ellas pueda liquidar unilateralmente el negocio jurídico, bajo la condición de que un pacto como este no entraña ni confiere el ejercicio de una prerrogativa pública, ni una potestad excepcional al derecho común<sup>23</sup>.

41. Paralelamente a esta idea, no puede soslayarse aquella que enseña que existen otros eventos en los que la ley habilita a la administración pública a obrar en el contexto de relaciones regidas primordialmente por el derecho privado, en cuyo caso su actuar está sometido al régimen propio del derecho privado, escenario en el que sus manifestaciones de voluntad están desprovistas de una connotación administrativa, salvo los eventos en los que la ley la habilite para obrar con sujeción a prerrogativas de mando o imposición, propias del derecho público.

42. Así las cosas, las resoluciones demandadas se analizarán conforme a su naturaleza de actos administrativos, en tanto fueron proferidas con voluntad definitoria, unilateral y de mando por el FVS en el marco de un convenio interadministrativo sometido al derecho público en el que, además, no se pactó la facultad de liquidación unilateral en cabeza de ninguna de las partes.

43. Preciado lo anterior, para resolver el primer aspecto de la apelación, se parte de indicar que la labor del juez se guía por la regla técnica de la congruencia que fija el marco de su competencia a partir de los hechos y las pretensiones alegadas en la demanda, complementados con los argumentos de defensa que la contraparte plantee frente a ellos. Al lado de esta regla, se presentan las de preclusión y señalamiento que imponen a las partes la carga de exhibir de manera clara y precisa lo que se pide. Todas estas reglas operan con un mismo propósito: impedir que se sorprenda a los contendientes con decisiones que recaigan sobre aspectos que no fueron objeto de debate en el curso del proceso, salvo los que, de conformidad con la ley, deban ser resueltos de oficio<sup>24</sup>.

44. Las reglas acabadas de mencionar se aplican a los procesos en los que se impugna con interés subjetivo y particular la validez de un acto administrativo. La

---

<sup>22</sup> En un contexto más amplio que el de este tipo de convenios, lo anterior no indica que todas las manifestaciones de voluntad de la administración tengan la condición de actos administrativos. Habrá hipótesis en las que la administración no actúe prevalida de función administrativa dotada de prerrogativas de poder público, caso en el cual sus expresiones no estarán cobijadas por la presunción de legalidad y, por tanto, respecto de ellas no hay lugar a desarrollar un juicio de invalidez como vía necesaria e ineludible para su retiro del ordenamiento jurídico.

<sup>23</sup> 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>24</sup> Ley 1564 de 2012, art. 281.

ley no establece que la nulidad de los actos administrativos deba ser declarada de oficio; tampoco es permitido hacerlo por virtud de un principio. De esta manera, cuando se trata de cuestionar la presunción de legalidad de esa clase de manifestaciones unilaterales de voluntad de la administración, la parte que tiene interés en invalidarlas asume la carga de delimitar las razones que conduzcan a ello y las normas en las que se fundan<sup>25</sup>, pues si el acto se presume ajustado al ordenamiento jurídico, carece de racionalidad que sea el juez el que deba buscar oficiosamente las causales de nulidad que puedan afectarlo<sup>26</sup>, lo cual es coherente con el carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo que impide emprender de manera oficiosa el análisis de legalidad del acto administrativo respecto de disposiciones que no fueron invocadas en la demanda o sobre conceptos de violación diferentes a los planteados.

45. En este orden de ideas, la indicación de las normas vulneradas y la explicación del concepto de su violación no es una exigencia meramente formal, sino que está fundada en la necesidad de garantizar el debido proceso y el correcto funcionamiento de la administración de justicia, por lo que al resolver sobre la pretensión de nulidad de un acto administrativo, el juez debe ceñirse tanto a la identificación de la norma que en la demanda se señale como infringida como a la explicación en la que se soporte esa afirmación.

46. Como fundamento de sus pretensiones, la Fiscalía señaló que las resoluciones demandadas estaban viciadas de nulidad por: i) falsa motivación, en tanto no se podía ordenar la devolución de los rendimientos financieros porque fueron invertidos en el objeto del convenio; ii) falta de competencia material, porque el demandado no podía ordenar que se le restituyeran recursos que le pertenecían al Tesoro Nacional; iii) falta de competencia temporal, porque al momento de notificación de la Resolución 128 de 2018, ya había vencido el plazo máximo en que esa determinación podía tomarse; y, iii) violación del derecho de defensa, porque para ese mismo momento ya no era posible ejercer el derecho de acción.

47. La razón en la que el Tribunal fundó la decisión de declarar la nulidad de los actos administrativos demandados no es coincidente con ninguna de las expresadas por la Fiscalía como sustento de sus pretensiones. Lo que señaló el *a quo* fue que las resoluciones a través de las cuales el FVS adoptó la liquidación del convenio interadministrativo 403 de 2007 estaban viciadas de nulidad por falta de competencia, porque a ese negocio jurídico no aplicaba la habilitación establecida en la Ley 80 de 1993 para proceder en ese sentido y porque no se pactó una facultad para que se adoptara unilateralmente esa determinación.

48. De esta manera, la sentencia estaría llamada a ser revocada por la razón referida, pero en la medida que el Tribunal no decidió sobre los cargos de violación presentados con la demanda, procede su estudio<sup>27</sup>, ya que, si bien es cierto que la Fiscalía no apeló la sentencia, también lo es que esa carga no le podía ser exigida,

<sup>25</sup> Ley 1437 de 2011, art. 162, núm. 4.

<sup>26</sup> Sentencia C-197 de 1999.

<sup>27</sup> En este mismo sentido se puede consultar las siguientes sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado: sentencia proferida el 30 de noviembre de 2017 por la Subsección B, Exp. 39.285 y sentencia proferida el 16 de diciembre de 2020 por la Subsección A, Exp. 40.919.

debido a que no tenía interés para ello, puesto que resultó favorecida con la decisión de primera instancia<sup>28</sup>.

49. Empieza la Sala por precisar que no existe discusión entre las partes acerca de que el negocio jurídico que celebraron el 15 de noviembre de 2007 se inscribe en la categoría de los convenios interadministrativos a los que se refiere el artículo 95 de la Ley 446 de 1998, lo cual se constata porque su contenido da cuenta de que su celebración estuvo motivada por la intención de ambas entidades públicas de aunar esfuerzos desde sus competencias<sup>29</sup> para lograr un objetivo común: “satisfacer el interés general con la creación de un eje judicial de gran importancia para la ciudad”<sup>30</sup>. Su objeto se pactó en los siguientes términos:

**“CLÁUSULA: PRIMERA. – OBJETO.** Aunar esfuerzos para la conformación de un eje judicial en la ciudad de Bogotá D. C., de acuerdo con el plan de ordenamiento territorial, a través de la entrega por parte de EL FONDO a LA FISCALÍA de la suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$5.000.000.000) destinados única y exclusivamente a la adecuación del inmueble ubicado en la carrera 33 No. 18-33 de la ciudad de Bogotá D. C., para el funcionamiento de la Dirección Seccional de Fiscalías de Bogotá”.

50. En la cláusula segunda las partes estipularon que la Fiscalía se comprometía a destinar los recursos exclusivamente para la adecuación de ese edificio, los cuales, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula cuarta, le serían desembolsados en la cuenta bancaria que indicara, una vez entregara al Fondo el documento que acreditara la compra del bien inmueble.

51. En la misma cláusula segunda, la demandante se obligó a ejecutar los recursos a más tardar hasta el 31 de diciembre de 2008, en la quinta se acordó que el plazo de ejecución del negocio jurídico sería de un año a partir de su perfeccionamiento y en la sexta el demandado señaló que designaría un funcionario para que cumpliera con las labores de supervisión respecto de la ejecución de los recursos.

52. Las partes no incluyeron ninguna disposición respecto de la forma en la que la Fiscalía debía realizar el manejo de los recursos y tampoco llegaron a acuerdos respecto de los rendimientos financieros. En relación con lo primero, como más adelante se verá, consta en el proceso que para su ejecución la Fiscalía los incluyó

<sup>28</sup> CGP: “ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia ...” (énfasis agregado).

<sup>29</sup> En los considerandos del convenio se mencionó, entre otras cosas, que para ese momento la Dirección Seccional de Fiscalías de Bogotá D. C. presentaba una situación crítica por la dispersión de sedes, la alta erogación anual de cánones de arrendamiento y la necesidad de implantar tecnología en materia de sistematización que requería de edificios inteligentes que facilitaran las comunicaciones, por lo cual durante el año 2007 realizó gestiones tendientes a adquirir un predio ubicado en la ciudad de Bogotá para dar solución a la problemática. Se señaló que la adquisición de dicho inmueble le permitiría a la Fiscalía el funcionamiento de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Maestro de Equipamientos para la Defensa, Seguridad y Justicia para Bogotá D. C.; además de que el proyecto de unificar las sedes beneficiaría a toda la ciudad capital. Se indicó que para lograr el objetivo se requería de apoyo indispensable de la Alcaldía de Mayor de Bogotá que, a través del Decreto 255 de 2007 contempló el apoyo al proyecto de fortalecimiento de un eje judicial que facilitara de la comunidad a la administración de judicial, del cual se beneficiaría la Fiscalía a través de la adecuación de la nueva sede de la seccional Bogotá D. C. Con fundamento en lo anterior, el Fondo expidió el certificado de disponibilidad presupuestal para respaldar el convenio y lo suscribió. Como fundamento de estos acuerdos, se hizo alusión a los deberes de colaboración y coordinación entre entidades públicas para el cometido de sus fines.

<sup>30</sup> El convenio obra en los folios 1 a 7 del cuaderno de pruebas.

en el Presupuesto General de la Nación, de lo cual tuvo conocimiento el Fondo. En lo que concierne a lo segundo, la información que obra en el expediente muestra que inicialmente el dinero fue depositado en una cuenta que no generaba rendimientos financieros, pero ante la imposibilidad de ejecutar los recursos durante la vigencia del año 2008, en el año siguiente la Fiscalía decidió trasladarlos a una cuenta que sí los reportaba, con el objeto de conservar el valor adquisitivo del dinero<sup>31</sup>.

53. En la Resolución 128, el FVS expresó que entregó a la demandante el valor de los recursos que se comprometió a aportar en el marco del convenio 403 de 2007 para la adecuación del inmueble que se destinaría al funcionamiento de la Dirección Seccional de Fiscalías de Bogotá (\$5.000.000.000); así mismo, que según informe remitido por la Fiscalía el 27 de octubre de 2016, el balance financiero de los recursos ejecutados fue el siguiente:

Ingresos	
Valor total del convenio 403/2007	\$5.000.000.000
Más: rendimientos financieros noviembre de 2009 a agosto de 2016	\$850.810.020,03
Valor total convenio	\$5.855.297.404,84
Gastos	
Valor estampilla	\$50.000.000
Valor impuesto 4x1000	\$19.474.753,04
Valor contratos pagados	5.667.991.511,00
Gastos totales	\$5.737.466.264
Saldo a agosto de 2016	\$113.343.785,99

54. En el acto se dejó consignado que, en el mes de agosto de 2016, la Fiscalía consignó al FVS el saldo existente al día 3 de ese mes y año<sup>32</sup> (\$113.343.785,99). Se indicó que este valor correspondía a rendimientos financieros.

55. No existe divergencia entre las partes en cuanto al valor aportado por el Fondo, el monto de los rendimientos financieros generados, el de los gastos ni en cuanto al saldo restituido al Fondo el 3 de agosto de 2016. Lo que se discute es si el valor de los rendimientos financieros, al que se le aplicó una tasa del DTF a abril de 2018 (1.022.873.961) —ejercicio matemático respecto del cual tampoco hay discusión— también debía ser restituido por la Fiscalía como se ordenó en la Resolución 128 de 2018 y se confirmó en la Resolución 197 de ese mismo año.

56. En la demanda, al sustentar el cargo de falsa motivación, la Fiscalía señaló que, si bien las normas del EOPD consagran que los rendimientos financieros que se causen con recursos del Distrito Capital pertenecen a esa entidad, no expresan una prohibición en cuanto a que no puedan ser reinvertidos “*para el desarrollo del*

<sup>31</sup> Según informe del 31 de mayo de 2014 dirigido por la Fiscalía al FVS, los recursos fueron entregados en enero de 2008 y se depositaron en una cuenta bancaria de la cual era titular la Fiscalía General de la Nación en la que se manejaban gastos generales de la entidad, por lo cual los recursos se trasladaron a otra cuenta bancaria. Dado que los recursos no alcanzaron a ser ejecutados y se incorporaron en el presupuesto del año 2010, para garantizar su poder adquisitivo se trasladaron a otra cuenta bancaria en la que podían producir rendimientos financieros. (fls. 100 a 106, c. pruebas).

<sup>32</sup> De conformidad con oficio del 22 de agosto de 2016, dirigido por la jefe de Departamento de Tesorería de la Fiscalía a la subdirectora de Apoyo para la Gestión de Bogotá de la misma entidad, la consignación se realizó el 3 de agosto de 2016 en una cuenta cuyo titular era el Fondo. El comprobante de consignación obra al respaldo de esta comunicación. (fl. 156, c. pruebas).

*proyecto al que se destinaron*”, especialmente si se causan en el marco de convenios interadministrativos, pues en estos eventos su inversión representa un beneficio para el interés general; además de que, en este caso, se hizo con la aquiescencia del demandado que, por tanto, no podía desconocer sus propios actos.

57. Para resolver, la Sala se detiene en el análisis de los siguientes aspectos:

58. Los rendimientos financieros constituyen frutos civiles provenientes del capital<sup>33</sup> y, por ello, en los términos del artículo 718 del Código Civil, *“pertenecen también al dueño de la cosa de que provienen”*.

59. Se advierte que el convenio interadministrativo 403 de 2007 sentó las bases para obrar conjuntamente con acciones posteriores, como medio traslativo de dominio de un capital de \$5.000.000.000, pues la entrega de esos recursos se hizo a título de aporte para la consecución de una finalidad común a ambas entidades públicas, de manera que ese patrimonio estaba destinado a desplazarse para la ejecución de un proyecto, sobre el cual el aportante sólo tendría un interés final misional.

60. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 740 del Código Civil, la tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas que consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro sujeto, *“habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo”*. El artículo 745 de esa misma normativa establece que para que *“valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc”*.

61. Es cierto que el documento contentivo del convenio interadministrativo no da cuenta de que al entregar a la FGN el valor de \$5.000.000.000 estos recursos pasarían a su dominio. De lo que da cuenta es de que ese valor representaba un aporte que, bajo una cadena sucesiva de acciones y afectaciones jurídicas y financieras, se invertiría en una obra al servicio común de los propósitos misionales del Fondo y de la Fiscalía General de la Nación.

62. De conformidad con lo establecido en el Acuerdo 003 del 26 de marzo de 2007, el objeto del Fondo estaba dirigido a adquirir con cargo a sus recursos *“bienes y servicios que las autoridades competentes requieran para garantizar la seguridad y la protección de todos los habitantes del Distrito Capital”*; a su vez, en los términos del artículo 249 constitucional, a la Fiscalía General de la Nación le corresponde adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar las investigaciones de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por denuncia, petición especial o querrela, o de oficio si existen suficientes motivos que indiquen su existencia.

---

<sup>33</sup> Código Civil, art. 717: “[s]e llaman frutos civiles los precios, pensiones o cánones de arrendamiento o censo, y los intereses de capitales exigibles, o impuestos a fondo perdido. Los frutos civiles se llaman pendientes mientras se deben; y percibidos desde que se cobran”.

63. A partir de esas competencias y objetivos misionales, y en virtud de los principios constitucionales de colaboración armónica y coordinación, las partes decidieron aunar esfuerzos para lograr “*satisfacer el interés general con la creación de un eje judicial de gran importancia para la ciudad*”, con lo cual, señalaron, no solamente se beneficiaría la demandante a través de la unificación de algunas de sus sedes de Unidades de Fiscalía Seccionales y Locales Especializadas, sino a la comunidad Bogotana en general, en tanto garantizaría el acceso a una justicia oportuna y eficaz con el fin de encontrar la verdad y crear condiciones seguras y adecuadas para la atención de los usuarios.

64. Fue con ese objetivo que a través de Acuerdo 283 del 21 de junio de 2007, el Concejo Distrital ordenó la adición de recursos dentro del presupuesto de ingresos y gastos del FVS para la adecuación de la nueva sede seccional de Fiscalías de Bogotá, con cargo al proyecto “*Cooperación interinstitucional para incrementar la Seguridad en Bogotá*”<sup>34</sup>.

65. El contexto que dio lugar a la celebración del convenio interadministrativo 403 de 2007 da cuenta de su carácter asociativo y de que la entrega que hizo el Fondo a la Fiscalía del valor de \$5.000.000.000 consistió en un aporte para que la demandante los invirtiera exclusivamente para la consecución del objeto común.

66. Ahora bien, para resolver el cargo de falsa motivación la Sala parte de considerar que, a través de un acto administrativo de liquidación, una entidad no puede crear ni declarar créditos a su favor en desconocimiento de lo que fue su conducta en el marco del negocio jurídico y de lo que correspondió a su real ejecución. Esto al margen de la regularidad de lo actuado a la luz de la normativa distrital.

67. Consta en el proceso que el plazo del convenio se estipuló en un año contado a partir de su perfeccionamiento, lo que tuvo lugar el 15 de noviembre de 2007<sup>35</sup>. Las partes suscribieron 8 acuerdos a través de los cuales ampliaron el término hasta el 31 de diciembre de 2015<sup>36</sup>. En los acuerdos 1 a 7 no se hizo ninguna alusión a los rendimientos financieros<sup>37</sup>, el tema de su reinversión surgió en el marco de las negociaciones del último de los otrosíes.

<sup>34</sup> Considerandos convenio interadministrativo 403 de 2007, fls.1 a 5, c. pruebas.

<sup>35</sup> Convenio interadministrativo 403 de 2007, cláusula quinta (fl. 6, c. pruebas)

<sup>36</sup> Los acuerdos obran de folios 8 a 33 del cuaderno de pruebas.

<sup>37</sup> El primer otrosí se suscribió el 14 de noviembre de 2008 y se fundamentó en que los recursos recibidos no se alcanzarían a ejecutar hasta la fecha máxima pactada (31 de diciembre de 2009) porque se debía adelantar proceso de licitación pública para seleccionar al contratista y, además, una vez adjudicado el contrato, se debían tramitar las licencias y permisos respectivos. Se acordó prorrogar el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2009; el segundo, celebrado el 11 de noviembre de 2009, se justificó en las mismas razones anteriores y en que los recursos no se podían ejecutar en el plazo convenido por inconvenientes presentados en la consecución de permisos ante la Secretaría Distrital de Planeación y la licencia de construcción, por lo cual se amplió el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2010; I tercero, convenido el 22 de junio de 2010, se sustentó en que el proceso de selección de contratistas se desarrollaría durante el año 2011, en consecuencia, se amplió el plazo para la ejecución de los recursos hasta el 31 de diciembre de 2011; el cuarto, suscrito el 30 de diciembre de 2010, se soportó en que, debido a varios inconvenientes, los recursos entregados por el FVS por valor de \$5.000.000.000 “*fuero postergados en su ejecución*”; sin embargo, se alcanzaron a ejecutar por un valor aproximado de \$2.000.000.000, por lo cual el saldo restante se ejecutaría en la vigencia 2013. Con base en lo anterior se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2012; el quinto, firmado el 28 de diciembre de 2012, se justificó en que, debido al esquema financiero de la Fiscalía, aún no se habían ejecutado la totalidad de los recursos, por lo cual era necesario ampliar el plazo de ejecución hasta el 28 de febrero de 2013. Se indicó que para la vigencia 2013 el Departamento Nacional de Planeación solo incorporó en el presupuesto de gastos e inversión de la Fiscalía el monto de \$1.866.732.867, por tanto, el saldo de \$931.904.089 sería incorporado en la vigencia del 2014; el sexto se suscribió el 28 de febrero de 2013, con sustento en que a esa fecha no se



68. El 7 de mayo de 2014, la Fiscalía solicitó al Fondo la ampliación del plazo del convenio, con fundamento en que aún había recursos pendientes de ejecutar porque no fueron incorporados al Presupuesto General de la Nación para el año 2014<sup>38</sup>, por lo que se adelantarían las gestiones pertinentes para hacerlo en el presupuesto del año 2015. Según informe del 19 de junio siguiente, a esa fecha, de los \$5.000.000.000 aportados por el demandado, no se habían ejecutado \$881.904.089.

69. En reunión del 5 de agosto de 2014, la Fiscalía propuso que en la solicitud de prórroga se incluyera el valor de los rendimientos financieros que durante la vigencia del convenio se habían causado sobre los \$5.000.000.000 aportados por el FVS, los cuales ascendían a \$765.076.987,57. En la misma reunión, el demandado se comprometió a averiguar la viabilidad de esta propuesta y a informar el trámite que se debía seguir para consignar los recursos al Tesoro Distrital. La demandante se comprometió a señalar cómo haría el reintegro de los recursos no ejecutados y de los rendimientos financieros generados; además a presentar un plan de ejecución de los recursos para la vigencia 2015<sup>39</sup>.

70. El 4 de septiembre de ese mismo año, el Fondo le informó a la Fiscalía que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Decreto 174 de 1996, los rendimientos financieros debían consignarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación en la Tesorería Distrital<sup>40</sup>. Sin embargo, esa consignación no se realizó. En su lugar, a través de oficio del 11 de septiembre de 2014<sup>41</sup>, la Fiscalía le informó el trámite que se había seguido para incorporar los recursos al Presupuesto General de la Nación en el año 2011. Señaló que se hizo por *“incorporación de la adición por donación en el SUIFP”* en el tipo de recurso 19 y le indicó que para el año 2015 estaba prevista la incorporación del proyecto *“al amparo de la prórroga del convenio y el monto solicitado por la División Financiera (hoy Subdirección Financiera) ... la adición de \$1.600 millones con recursos sin situación de fondos para ser ejecutados en el citado proyecto”*<sup>42</sup>. No obra prueba en el expediente de que el Fondo hubiese manifestado su oposición.

71. El 11 de noviembre siguiente, la Fiscalía radicó ante el Fondo un oficio por medio del cual señaló que de acuerdo con lo tratado en reunión del convenio del día 6 de ese mismo mes y año —de la cual no obra prueba en el expediente— estimaba necesario realizar algunos ajustes al proyecto de inversión para la vigencia del año 2015, por lo cual pidió tener en cuenta los siguientes documentos: proyecto de

---

había terminado de ejecutar la totalidad de los recursos. Se señaló que la proyección de las inversiones para los años 2013 y 2014 ascendían a la suma de \$1.866.732.867 y que el Ministerio de Hacienda había recortado \$150.000.000 de la inversión. Con fundamento en lo anterior, se prorrogó el plazo hasta el 30 de septiembre de 2013; el séptimo que se firmó el 29 de noviembre de 2013 da cuenta de que la prórroga que en esta oportunidad se convino hasta el 31 de diciembre de 2014 se soportó en que aún no se habían ejecutado en su totalidad los \$5.000.000.000. Las partes estimaron conveniente ampliar el plazo para que la Fiscalía el 18.64% de los recursos restantes del convenio.

<sup>38</sup> Fls. 97 y 98, c. pruebas.

<sup>39</sup> Fls. 107 a 109, c. 1.

<sup>40</sup> Fl. 163, cd, c. 1.

<sup>41</sup> Fls. 115 a 118, c. 1

<sup>42</sup> *“En términos generales una apropiación sin situación de fondos implica que no requiere para su ejecución desembolsos directos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Módulo Presupuesto Público, tomado de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo3/pdf/pr-esupuesto%20publico.pdf>

inversión más detallado, estudios previos, estudios de sector y de mercado, ponderación de costos y cronograma<sup>43</sup>.

72. El 20 de noviembre de 2014, la Fiscalía señaló que en cumplimiento de los compromisos que asumió en esa misma reunión presentaba el anteproyecto que pretendía ejecutar en el año 2015<sup>44</sup>. Según el oficio remisorio, a este documento se adjuntó una carpeta con treinta y nueve folios, planos y archivos fotográficos, ninguno de los cuales reposa en el expediente; sin embargo, aparece enseguida el “*ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO VIGENCIA 2015*” de la demandante, en el que se identificó, en el presupuesto de inversión, la adquisición de lote, diseño y dotación para la sede de la FGN Bogotá, con la indicación del recurso 19 y con la anotación entre paréntesis de “*(Rec. Alcaldía)*” por valor de \$1.600.000.000”<sup>45</sup>, es decir, una suma superior al saldo de capital restante para ese momento respecto del aporte de \$5.000.000.000, cifra que, por tanto, comprometía los rendimientos financieros generados.

73. El 5 de diciembre de ese mismo año, el Fondo dio respuesta al oficio del 20 de noviembre e informó a la Fiscalía que ajustó el proyecto de inversión con los precios que manejaba ese establecimiento público, según el estudio del sector y de mercado adelantado en otros procesos de selección y que, por tanto, esos eran los que aprobaba para la ejecución del proyecto en el año 2015. Según documento anexo, con este ajuste se estimaba que el valor del proyecto ascendería a \$1.390.000.000, resultante de la sumatoria de los precios unitarios tomados por el Fondo<sup>46</sup>.

74. El 29 de diciembre de 2014, las partes suscribieron el otrosí 8, a través del cual se modificó el literal c) de la cláusula segunda del convenio para señalar que los recursos se ejecutarían a más tardar hasta el 31 de diciembre de 2015, así como la cláusula quinta, para indicar que el plazo de ejecución sería hasta esa misma fecha. Como fundamento de estos acuerdos, las partes hicieron alusión a la solicitud de prórroga, al proyecto de inversión presentado por la Fiscalía el 20 de noviembre de 2014, al ajuste de precios que realizó el Fondo, con la anotación de que esos eran los que aprobaba para la ejecución del proyecto en la vigencia 2015<sup>47</sup>.

75. El contexto que dio lugar a la celebración del otrosí 8, pone en evidencia que la intención de las partes no se limitó a prorrogar el plazo durante el cual se debían ejecutar los recursos y aun cuando quedó consignado que “*[l]as demás cláusulas del convenio continúan vigentes y son de obligatorio cumplimiento entre las partes*”, lo que se observa es que el acuerdo consistió en que esa ampliación se hacía con el objeto de que en la vigencia fiscal del año 2015 el proyecto se ejecutara de conformidad con el alcance propuesto por la Fiscalía y según los precios unitarios aprobados por el Fondo. Desde entonces, se previó que el valor total estimado del proyecto (\$1.390.000.000) superaría el valor del capital aportado por el demandado que para ese momento aún no se había ejecutado (\$881.904.089), lo cual suponía que para su desarrollo se comprometieron también los rendimientos financieros

---

<sup>43</sup> Fl. 119, c. pruebas.

<sup>44</sup> Fl. 124, c. 1.

<sup>45</sup> Fl. 127, c. 1.

<sup>46</sup> Fls. 121 a 125, c. pruebas.

<sup>47</sup> Fls. 31 a 34, c. pruebas.

como lo propuso la demandante. Esta interpretación de la prueba, es acorde con la regla que señala que “[c]onocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”<sup>48</sup>.

76. La conclusión a la que se arriba respecto del alcance del otrosí 8 del 29 de diciembre de 2014 es ratificada por la aplicación práctica que las partes dieron a ese acuerdo de voluntades<sup>49</sup>. La Fiscalía mantuvo constantemente informado al Fondo acerca de que el valor total de \$1.600.000.000 (que incluída capital y rendimientos financieros) había sido comprometido en el Presupuesto General de la Nación como fuente de financiación del objeto del convenio interadministrativo 403 de 2007 y, en línea con ello, de su efectiva inversión, sin que el demandado presentara ningún reparo al respecto.

77. El 11 de mayo de 2015, la demandante presentó al demandado informe de supervisión del mes de febrero de ese mismo año, en el que relató que en virtud de la prórroga 8, la Subdirección Seccional de Apoyo a la Gestión de Bogotá de la Fiscalía le solicitó a la Dirección Nacional de esa misma entidad la asignación de los recursos pendientes por ejecutar, los cuales fueron trasladados a través de Resolución 183 del 9 de febrero de 2015 y que la partida presupuestal asignada ascendía a \$1.600.000.000, con los cuales se ejecutaría el proyecto<sup>50</sup>.

78. En el informe de supervisión de abril de 2015, la Subdirección de Apoyo Seccional de la demandante informó al Fondo que había remitido al Departamento de Administración de Sedes y Construcciones de la Fiscalía los diseños, especificaciones técnicas y presupuesto para llevar a cabo las intervenciones necesarias en el edificio por un valor de \$1.600.000.000, con el objeto de que ese departamento adelantara el proceso de contractual respectivo<sup>51</sup>.

79. En el informe de supervisión de mayo de 2015, la Fiscalía reportó al Fondo que en junta de contratación fueron aprobados los estudios previos para las obras de mantenimiento y adecuación del edificio y que fue publicado el aviso de convocatoria. Adjuntó certificado de disponibilidad presupuestal por valor de \$1.464.619.162, y señaló que se contrataría también la interventoría por un valor de \$137.000.638<sup>52</sup>.

80. En el informe de supervisión de junio de 2015, se hizo un recuento de todo el desarrollo del convenio interadministrativo y se reiteró la información que había sido reportada hasta ese momento<sup>53</sup>.

81. En noviembre de 2015, la Fiscalía reportó al Fondo el avance de la ejecución del proyecto. Señaló que se adjudicó el contrato de mantenimiento y adecuación del edificio por valor de \$1.326.632.101, suma que se adicionó en \$246.586.943 por mayores cantidades de obra; igualmente, que se suscribió contrato de interventoría por valor de \$61.784.554, adicionado en \$8.952.033, lo que arrojaba una cifra total

---

<sup>48</sup> Código Civil, art. 1618.

<sup>49</sup> Código Civil, art. 1622.

<sup>50</sup> Fls. 130 y 131, c. pruebas.

<sup>51</sup> Fls. 132, 135 y 136, c. pruebas.

<sup>52</sup> Fls. 132 y 133, c. pruebas.

<sup>53</sup> Fls. 140 a 146, c. pruebas.

de \$1.643.955.631, de los cuales \$44.255.834,99 fueron aportados por la Fiscalía. En este documento, se informó que existía un saldo por concepto de rendimientos financieros equivalente a \$44.255.834,99, por lo cual solicitó estudiar la viabilidad de suscribir una nueva prórroga para ejecutarlos<sup>54</sup>. Las partes no arribaron a un acuerdo al respecto.

82. No obra prueba en el expediente que dé cuenta de que el Fondo hubiere presentado algún reparo a la Fiscalía en relación con los valores comprometidos y ejecutados en el convenio durante la vigencia del otrosí 8. En cambio, se encuentra que el 18 de diciembre de ese año, el supervisor designado por el demandado presentó al gerente de esa entidad un informe preliminar para realizar la liquidación del negocio jurídico en el que señaló que quedaba *“pendiente la devolución de unos rendimientos financieros que son aproximadamente el 1% del valor total del mismo”*, esto es, la suma de \$50.000.000, que es casi correspondiente con la que la Fiscalía reportó por ese concepto en noviembre de 2015. En ese mismo documento, el supervisor señaló que, al parecer, existían inconsistencias relacionadas con los rendimientos financieros que posiblemente se habían invertido en las obras, por lo que había solicitado a la demandante que entregara un estado de cuenta o extracto en el que se indicara la totalidad de capital e intereses, así como la utilización de estos recursos debidamente justificados. Como se observa, las dudas planteadas por el supervisor no versaron sobre la inversión de los rendimientos financieros en el convenio, sino sobre la cantidad de estos recursos que se destinaron para ello.

83. Consta en el proceso que el 18 de mayo de 2016 el Fondo solicitó a la Fiscalía entregar el soporte de la consignación del saldo sobrante o rendimientos financieros<sup>55</sup>. El 22 de agosto de ese mismo año, la demandante remitió copia de consignación por valor de \$113.343.758,99 a favor del FVS. Indicó que ese monto correspondía al saldo existente en la cuenta en la que se habían manejado los recursos con corte a 3 de agosto de 2016 y adjuntó certificación de los rendimientos financieros generados entre diciembre de 2009 y esa fecha<sup>56</sup>.

84. Fue hasta el 6 de junio de 2018 que el Fondo remitió a la Fiscalía el proyecto de liquidación del convenio en el que, con base en unos conceptos rendidos por el Director Jurídico del Distrito<sup>57</sup> y de la Coordinación Jurídica del demandado<sup>58</sup>, proyectó el balance final de cuentas con un saldo en contra de la demandante por valor de \$1.002.873.361, correspondiente a los rendimientos financieros producidos durante toda la vigencia del convenio, actualizados a abril de 2018, descontando el monto de \$113.343.785,99 que había sido previamente restituido<sup>59</sup>. Dado que las partes no llegaron a acuerdo, el Fondo adoptó unilateralmente esa liquidación, a través de la Resolución 128 de 2018<sup>60</sup>, confirmada mediante la Resolución 197 de ese mismo año<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> Fls. 147 a 149, c. pruebas.

<sup>55</sup> Fl. 282, cd. c.1

<sup>56</sup> Fl. 156, c. pruebas.

<sup>57</sup> Fls. 283 y s.s., 328 y s.s., cd. c1.

<sup>58</sup> Fls. 325 y s.s., cd. c. 1.

<sup>59</sup> Fls. 81 a 88, c. pruebas.

<sup>60</sup> Fls. 34 a 44, c. pruebas.

<sup>61</sup> Fls. 46 a 56, c. pruebas.

85. Con base en el anterior recuento, la Sala encuentra que al expedir unilateralmente la liquidación el Fondo desconoció sus propios actos explicitados con la cadena de actuaciones que respaldaron la inversión de los rendimientos financieros en el proyecto durante la vigencia del año 2015; esto, aparejado al hecho de que esos dineros se comprometieron en la Ley del Presupuesto General de la Nación del año 2015 y en su respectivo decreto de liquidación como condiciones propias para considerar tales recursos como aptos para obrar —entre otros— como fuente de financiación del proyecto.

86. Más allá de que el Fondo contara o no con habilitación legal para adoptar unilateralmente la liquidación del convenio, lo cierto es que de contar con esa facultad, la misma no se estatuye como un mecanismo para desconocer y dejar sin efectos los acuerdos que con carácter vinculante celebraron las partes, como tampoco para negar o corregir la conducta desplegada durante la ejecución del negocio jurídico por quien realiza el balance final, pues para ello se hace necesario recorrer el camino transitado a través de los instrumentos negociales respectivos, lo que, por ejemplo, imponía cuestionar la validez de otrosí 8, que se erigió en la base de inversión de los referidos rendimientos; sin considerar además, los actos que los comprometieron en el Presupuesto General de la Nación.

87. La Sala regresa sobre el aforismo que reza que en derecho las cosas se deshacen como se hacen, expresión que se relaciona con el principio de paralelismo de las formas jurídicas, al tenor del cual, para modificar o dar por terminado un acto jurídico, este debe seguir las mismas formalidades que se requirieron para su creación. Así, si un contrato se celebró por escrito, su terminación también debe constar por escrito y bajo el mismo cruce de voluntades, sin posibilidad de regresar sobre los propios actos desconociéndolos, aún de cara a la presencia de razones legales, pues para ello, mediando actos que sirvieron como títulos de ejecución, se deberá cuestionar su validez, pero no simplemente ignorarlos para derivar de tal conducta beneficios que en otras condiciones no le son permitidos crear o definir.

88. Los convenios interadministrativos se clasifican como una especie dentro del concepto general de contrato<sup>62</sup>, en la medida que su existencia pende de la manifestación de voluntades de las entidades públicas que convergen en ellos en el sentido de obligarse en los términos que se pacten para la consecución de un objeto común, por lo que producen efectos relevantes en el mundo jurídico, en tanto generadores de derechos y obligaciones<sup>63</sup>; de ahí que les resulte aplicable el efecto

<sup>62</sup> “... los convenios y los contratos interadministrativos, se distinguen por su naturaleza y finalidad. Ambas figuras son especies del género contrato estatal que como nota común tienen la de ser acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre dos entidades estatales (artículo 2, numeral 1, de la Ley 80 de 1993) y de ahí la locución formal “interadministrativos”. De esos acuerdos unos tienen por objeto y finalidad “constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial”, en los términos del artículo 864 del Código de Comercio y, por lo mismo, son **contratos**, y otros, son “acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad” celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) que no involucran una interlocución negocial fundada en un carácter patrimonial, los cuales conformarían la especie **convenios**” Concepto 2257 del 26 de julio de 2016. En el mismo sentido se puede consultar Sub A, Sent. 21/02/25, Exp. 68280.

<sup>63</sup> “...los convenios interadministrativos son formas de gestión conjunta de competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que aunque coincidentes son perfectamente delimitables, por tanto se trata de relaciones en la que mínimo participan dos partes. Adicionalmente, mediante este instrumento se crean vínculos jurídicos que antes de su utilización no existían y que se traducen en obligaciones concretas. Finalmente, dichas obligaciones son emanaciones de los efectos jurídicos que puedan llegar a desprenderse, son un reflejo directo de las voluntades involucradas. Esta conclusión es concordante con la aplicación de las normas en materia de contratación estatal y, por ende, la utilización de iguales cauces judiciales para solucionar las controversias o las dudas sobre la legalidad que

normativo consagrado en el artículo 1602 del C.C, es decir, se trata de acuerdos de voluntades vinculantes, por lo cual las obligaciones que se deriven de ellos son exigibles, salvo que sean dejados sin efectos por el consenso de las partes o invalidados por causales legales.

89. De manera que resulta claro que a través de un acto administrativo de liquidación unilateral el Fondo no podía establecer el balance final de cuentas de manera discordante con lo que fue la real ejecución del negocio jurídico y, para ello, no podía desconocer los efectos vinculantes surgidos entre las partes con ocasión de la celebración del otrosí 8 del 29 de diciembre de 2014, a través del cual se prorrogó el término de ejecución del convenio, con el objetivo de ejecutar en ese tiempo adicional el saldo del capital aportado por el demandado y los rendimientos financieros que se habían producido hasta ese momento.

90. Adicionalmente, no es posible pasar por inadvertido que el Fondo tampoco podía valerse de los actos administrativos demandados para obviar que la inversión de los recursos en el objeto del convenio se hizo al amparo de lo determinado en la Ley 1737 de 2014, por medio de la cual el Congreso de la República decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del año 2015, así como en concordancia con el Decreto 2710 de 2014, por medio del cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para esa vigencia fiscal.

91. A través del artículo 3. ° de esa ley<sup>64</sup>, se apropió la suma de “\$216,158,063,430,308” para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal del año 2015. Dentro de ese valor se contabilizó el monto de \$1.600.000.000 reportado en el literal c) de la Sección 2901, relativa al presupuesto de inversión de la Fiscalía General de la Nación bajo el concepto de “CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR”; por tanto, esto se replicó en la misma sección del Decreto 2710 de 2014, por medio del cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para esa vigencia fiscal<sup>65</sup>. Y si bien las normas

---

*puedan llegar a surgir...” Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 2009, Exp. 35476. Reiterada Sent. Sub A, Sent. 21/02/25, Exp. 68280.*

<sup>64</sup> “ARTÍCULO 3o. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015 una suma por valor de: doscientos dieciséis billones ciento cincuenta y ocho mil sesenta y tres millones cuatrocientos treinta mil trescientos ocho pesos (\$216.158.063.430.308) moneda legal, según el detalle que se encuentra a continuación: (...)”

<sup>65</sup> Dcto. 1068 de 2015: “ARTÍCULO 2.8.1.5.1. **Decreto de Liquidación del Presupuesto.** La Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparará el decreto de liquidación del presupuesto el cual contendrá un anexo que incluirá el detalle desagregado de la composición de las rentas y apropiaciones aprobados por el Congreso de la República. Adicionalmente, se podrá incluir un documento con las metas que deben cumplir las entidades con las apropiaciones asignadas.

(...)

(Art. 15 Decreto 4730 de 2005, Inciso 3 derogado por el artículo 33 el Decreto 2844 de 2010); “ARTÍCULO 2.8.1.5.2. **Anexo del Decreto de Liquidación.** El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 2.8.1.4.2, la desagregación para el caso de inversión, identificando los proyectos asociados a los programas de inversión y para el caso de funcionamiento y servicio de la deuda de acuerdo a las cuentas, subcuentas y objetos de gasto que determine el Catálogo de Clasificación Presupuestal - CCP que establezca la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con sujeción a lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en armonía con el estándar internacional de finanzas públicas.

(...)

(Art. 16 Decreto 568 de 1996; Modificado por el artículo 1 del Decreto 2260 de 1996, modificado por el Art. 16 del Decreto 4730 de 2005; el literal a) modificado parcialmente por el Art. 1 del Decreto 3487 de 2007; y el

que integran el sistema presupuestal permiten que después de aprobada la ley del presupuesto anual e, incluso, después de expedido el decreto de liquidación, se puedan realizar modificaciones, esto les corresponde exclusivamente a las autoridades señadas por esa normativa, a través de los procedimientos establecidos en ella<sup>66</sup>.

92. Todo lo expuesto conduce a la Sala a declarar probado el vicio de nulidad por falsa motivación alegado en la demanda en contra de la Resolución 128 del 27 de junio de 2018 y su confirmatoria la Resolución 197 del 5 de octubre de ese mismo año, en la medida que, en una cadena de actuaciones comunes, tales recursos fueron invertidos en el objeto convenido.

93. Las mismas razones expuestas por la Fiscalía para proponer este cargo de nulidad, dan lugar a declarar probado el vicio de falta de competencia material, en tanto se concluye que, por la vía de un acto administrativo, el Fondo no podía dejar sin efectos el acuerdo al que arribaron las partes en el referido otrosí 8. Se advierte que esta declaración resulta posible en virtud del principio *iura novit curia*, en tanto no se varía la *causa petendi* alegada, pero se aplica la regla de derecho pertinente.

94. Dado que por las razones expuestas prospera la pretensión principal de la demanda, no es procedente que la Sala aborde el estudio de las demás razones sobre las que la FGN cuestionó la validez del acto que liquidó el convenio, sin perjuicio de lo cual se deja expresa mención de que esta determinación no compromete una validación sobre la corrección o incorrección de las partes en la inversión de los aportes y sus rendimientos, pues para ello se hace patente la necesidad de analizar la validez de los acuerdos y actos que definieron la destinación y apropiación de los referidos recursos por parte del Nación, asunto que no fue planteado vía demanda de reconvención, pues la demandada optó por asegurar su defensa sobre la precariedad del objeto y fin del acto liquidatorio, el que como quedó consignado, no podía tener la entidad suficiente para obrar como medio genitor de un crédito a favor del Fondo, sin remoción previa de los actos que comprometieron la inversión de los referidos recursos.

## Costas

95. De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 47º de la Ley 2080 de 2021<sup>67</sup>, y en armonía con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365<sup>68</sup> del CGP, la Sala condenará al Distrito Capital, en calidad de subrogatario de los derechos del FVS, a pagar a la Fiscalía las costas de la segunda instancia, en la medida que, aun cuando se halló razón en el argumento de la apelación, sigue siendo la parte vencida del proceso.

numeral 7 del literal d) modificado parcialmente por el Art. 1 del Decreto 315 de 2008; Modificado por el Decreto 412 de 2018, art. 6)”

<sup>66</sup> El régimen de modificaciones al Presupuesto General de la Nación es el establecido en el literal c) del Capítulo XI del EOP.

<sup>67</sup> Como el recurso se interpuso en julio de 2022, le son aplicables las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021.

<sup>68</sup> “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. Además, en los casos especiales previstos en este código

(...)

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias”.

96. Bajo las reglas del código en cita, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio objetivo, en este caso, frente a la parte que ha resultado vencida, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*.

97. 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.

98. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se registrarán por el Acuerdo PSAA16-10554, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda (19 de febrero de 2019).

99. Dado que la demandante no contó con apoderado judicial en el curso de la segunda instancia, no se condenará al Distrito Capital, en calidad de subrogatario de los derechos del FVS, a pagar a favor la Fiscalía ningún valor por concepto de agencias de la segunda instancia.

100. En virtud 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,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el 29 de agosto de 2024, por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**SEGUNDO: CONDENAR** al Distrito Capital, en calidad de subrogatario de los de derechos y obligaciones del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D. C., a pagar a favor de la Nación – Fiscalía General de la Nación, las costas de la segunda instancia del proceso.

**TERCERO:** Sin agencias en derecho de la segunda instancia.

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

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**  
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**



Radicación:	250002336000 201900108 01 (71969)
Demandante:	Nación – Fiscalía General de la Nación
Demandado:	Distrito Capital - Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá

VF

**Nota:** se deja constancia de que esta providencia fue aprobada en la fecha de su encabezado y que se suscribe en 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 enlace <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.

