

CONVENIO Y CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Similitud – Manifestaciones de voluntad - Partes del contrato – Entidades públicas - Diferencias - Convenio interadministrativo – Alcance - Ánimo colaborativo – Ley 489 de 1998 artículo 95 - Aplicación del EGCAP – No es de aplicación automática en convenios interadministrativos

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 más sociativos 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 comunes.

En efecto, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 prevé la posibilidad de que las entidades públicas se asocien con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, para lo cual podrán celebrar 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

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Alcance - Aplicación de la Ley 80 de 1993 – EGCAP – Procedimiento de contratación directa – Excepciones

-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 259 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.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Incumplimiento – Diferencia entre el objeto del contrato y obligaciones contractuales

Por consiguiente, el hecho de que el objeto convencional hubiera sido finalmente ejecutado no desvirtúa el incumplimiento declarado; una cosa es la satisfacción material de la construcción del Centro de Integración Ciudadana y otra distinta el cumplimiento integral y oportuno de todas las obligaciones asumidas por las partes. Así, aun cuando se hubiera alcanzado la construcción de la obra, lo cierto es que el Municipio incumplió una obligación particular atada a la finalidad del convenio, lo que resulta suficiente en el presente caso para comprometer su responsabilidad contractual, aspecto que, por demás, no fue desvirtuado por la recurrente en el trámite de la segunda instancia, de ahí que el cargo alegado no tenga la vocación de prosperidad.

FACULTAD DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL – No fue acordada en el convenio interadministrativo – No puede acudirse de forma supletiva al EGCAP – Deber de indicarlo expresamente en el clausulado convencional

[...] de conformidad con lo pactado en el acuerdo convencional -cláusula cuarta-, las partes únicamente previeron un término para la liquidación bilateral, correspondiente a seis (6) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución (hecho probado 6.3). En ninguna de sus estipulaciones se consagró expresamente la facultad de liquidación unilateral en cabeza de alguna de las partes, razón por la cual no puede colegirse que dicha prerrogativa existiera en favor de alguna de ellas.

[...] tratándose de convenios interadministrativos es posible pactar la facultad de liquidación unilateral en cabeza de alguna de las partes, siempre que ello se consigne de manera expresa en el acuerdo de voluntades. Lo anterior, por cuanto -como se indicó en precedencia [...] este tipo de negocios jurídicos se rige primordialmente por sus propias estipulaciones, de modo que, en principio, no resulta procedente acudir de forma supletiva a las disposiciones contenidas en el EGCAP. En consecuencia, cualquier prerrogativa relacionada con la liquidación unilateral debía quedar prevista de manera clara e inequívoca en el clausulado convencional.

PRINCIPIO PACTA SUNT SERVANDA – Pilar esencial de las relaciones contractuales - Autonomía privada de la voluntad - Código Civil artículo 1602 - Código de Comercio artículo 871

El principio enunciado -pacta sunt servanda-, garante de la seguridad jurídica, constituye pilar esencial de las relaciones contractuales y encuentra su fundamento en la autonomía privada de la voluntad como fuente primaria de derechos y obligaciones. Tanto es así, que toda la estructura jurídica construida sobre la base del poder de la voluntad para que los sujetos puedan darse sus propias reglas de conducta descansa en la confianza de que se cumplirá aquello que se conviene libre y voluntariamente.

En efecto, la fuerza obligatoria del contrato se funda en la voluntad o querer de las partes que intervienen en él, teniendo éstas la facultad de limitar su libertad para asumir un deber de conducta en razón a una determinada causa. En nuestro ordenamiento jurídico, tanto el Código Civil como el Código de Comercio, recogen este principio en los artículos 1602 y artículo 871, respectivamente, según los cuales los contratos válidamente celebrados son ley para los contratantes y no pueden ser invalidados sino por su consentimiento mutuo o por las causas legales



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

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá, D.C., primero (1º) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Radicación: 20001-23-33-000-2018-00302-01 (71741)
Demandante: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR
Demandado: MUNICIPIO DE BOSCONIA

TEMAS: CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Son acuerdos de voluntades edificados sobre un ánimo colaborativo y de cooperación en el plano de horizontalidad en el que interactúan y se interrelacionan los extremos convencionales – En principio no les son aplicables las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. INOBSERVANCIA DE OBLIGACIONES CONVENCIONALES – Puede dar lugar a declaratoria de incumplimiento del acuerdo, aun cuando el objeto convenido hubiere sido ejecutado o alcanzado materialmente. CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA – Es una tasación anticipada de perjuicios que releva al acreedor de su acreditación – Procede en los convenios interadministrativos.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 11 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 16 de junio de 2015, el Ministerio del Interior y el municipio de Bosconia celebraron el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos para la construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC, en el municipio de Bosconia, Cesar. Para el efecto, se estableció que el Ministerio desembolsaría al Municipio la suma de \$735'000.000, mientras que este último se encargaría de adelantar directamente la contratación necesaria para la ejecución del proyecto.

En su demanda, la parte actora sostiene que el Municipio únicamente legalizó la suma de \$14'998.999 y que no aportó comprobantes de egreso que soportaran el valor no ejecutado, esto es, \$720'001.001. Asimismo, indicó que el Municipio no remitió la información y/o documentación necesaria para adelantar la liquidación del convenio interadministrativo, razón por la cual esta no pudo llevarse a cabo.



Con fundamento en lo anterior, solicita: **(i)** que se declare que el municipio de Bosconia incumplió el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, por no haber dado cumplimiento adecuado a las obligaciones a su cargo; **(ii)** que se ordene el reintegro de los recursos desembolsados y no ejecutados, por valor de \$720'001.001; **(iii)** que, con fundamento en la prosperidad de la pretensión de incumplimiento, se haga efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en el convenio; **(iv)** que se liquide judicialmente el acuerdo de voluntades; y **(v)** que se condene en costas a la parte demandada.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 17 de mayo de 2018¹, la Nación – Ministerio del Interior, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, presentó demanda en contra del municipio de Bosconia.

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

“2.1. Declarar que demandado incumplió y/o cumplió defectuosamente la cláusula cuarta y los numerales 16, 20, 24, 31, 33 y 37 de la cláusula segunda del convenio interadministrativo F359 de 2015 (en adelante para efectos de este escrito “el convenio”), celebrado entre el demandante y el demandado, de conformidad con lo descrito en los capítulos “aspectos financieros” y “aspectos jurídicos” del documento “certificación final de supervisión” que se aporta con la demanda.

2.2. Como consecuencia de la pretensión primera, condenar al municipio demandado a pagar la suma de CIENTO CUARENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS (\$147.000.000), como consecuencia del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso de las obligaciones a su cargo, contenidas en el convenio.

Esta suma se tasa con base en la garantía de cumplimiento del convenio No. 11 GU 035757, expedida por CONFIANZA SWISS RE CORPORA TE SOLUTIONS, constituida por el demandado a favor del demandante, la cual se encontraba vigente al momento del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso por parte del municipio demandado.

2.3. Como consecuencia de la pretensión primera, condenar al municipio demandado a pagar la suma de SETENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS. MIL PESOS (\$73.500.000), cori fundamento en la cláusula penal pecuniaria estipulada en la cláusula décimo novena penal del convenio.

2.4. Ordenar al municipio demandado devolver al Tesoro Nacional la suma de SETECIENTOS VEINTE MILLONES UN MIL UN PESO (\$720.001.001), como consecuencia de la no ejecución de los desembolsos efectuados por el demandante con ocasión del convenio.

2.5. Ordenar al municipio demandado devolver al Tesoro Nacional los rendimientos financieros. y los intereses a que haya lugar, sobre los recursos desembolsados en ejecución del convenio, desde la apertura de la cuenta hasta la cancelación.

¹ Folios 1 a 4 del cuaderno principal del Tribunal Administrativo del Cesar.



2.6. Ordenar la liquidación en sede judicial del convenio, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo que se pruebe en el proceso, en los términos previstos de conformidad con lo señalado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012), y en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, como consecuencia de los desembolsos realizados por el demandante al demandado con ocasión del convenio interadministrativo en cuestión.

2.6. Ordenar que se indexen y actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenado el demandado, hasta el momento del pago inclusive.

2.7. Condenar en costas al demandado". (mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito).

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

1.3.1. Señaló que, el 16 de junio de 2015, el Ministerio del Interior y el municipio de Bosconia celebraron el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos para la construcción de la infraestructura del proyecto denominado "*Centro de Integración Ciudadana - CIC*".

1.3.2. Indicó que el valor del convenio se fijó en la suma de \$735'000.000, la cual debía ser desembolsada por el Ministerio del Interior al municipio de Bosconia, entidad encargada de la ejecución del proyecto.

1.3.3. Sostuvo que el Ministerio efectuó los desembolsos de los recursos pactados; no obstante, de acuerdo con el balance financiero del proyecto, el Municipio únicamente legalizó la suma de \$14'998.999, por lo que quedó sin ejecutar un monto de \$720'001.001.

1.3.4. Afirmó que el municipio de Bosconia no allegó la documentación pertinente relacionada con la ejecución del proyecto objeto del convenio, ni tampoco aquella necesaria para adelantar su liquidación.

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

1.4.1. Sostuvo que el municipio de Bosconia incumplió o cumplió de manera indebida las obligaciones previstas en los numerales 16, 20, 24, 31, 33 y 37 de la cláusula segunda del convenio interadministrativo No. F359 de 2015, así como lo dispuesto en la cláusula cuarta, particularmente en lo relacionado con la omisión en la entrega de información relevante al Ministerio del Interior, incluida aquella necesaria para adelantar la liquidación del convenio. Agregó que en el informe final



de supervisión se describieron de manera detallada las conductas constitutivas de incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso por parte del municipio de Bosconia.

1.4.2. Señaló que, como consecuencia del incumplimiento del convenio por parte del Municipio, este debía ser condenado al pago de las siguientes sumas de dinero: (i) \$147'000.000, correspondientes al valor amparado por la garantía de cumplimiento constituida por el municipio de Bosconia a favor del Ministerio del Interior, vigente al momento de la ocurrencia del incumplimiento y/o cumplimiento defectuoso; (ii) \$73'500.000, por concepto de la cláusula penal prevista en la cláusula decimonovena del convenio; y (iii) \$720'001.001, correspondientes a los recursos desembolsados y no ejecutados por parte del Municipio.

2. La admisión de la demanda y su contestación

2.1. Mediante auto del 7 de junio de 2018², el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró su falta de competencia por razón del factor territorial y dispuso la remisión del expediente al Tribunal Administrativo del Cesar, en consideración a que la ejecución del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 tuvo lugar en el municipio de Bosconia (Cesar). Dicha decisión fue confirmada mediante proveído del 5 de julio de 2018³.

2.2. En consecuencia, mediante providencia del 5 de noviembre de 2020⁴, el Tribunal Administrativo del Cesar admitió la demanda. Esa decisión se notificó en debida forma a las partes y al Ministerio Público.

2.3. El **municipio de Bosconia** no contestó la demanda⁵.

3. Audiencia inicial

3.1. El 28 de septiembre de 2022⁶, el Tribunal Administrativo del Cesar llevó a cabo la audiencia inicial, en la que no encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento, al tiempo que fijó el litigio, en los siguientes términos:

"El problema jurídico a resolver consiste en establecer si el municipio demandado incumplió o cumplió defectuosamente el convenio No. F359 DE 2015 cuyo objeto fue 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 "CENTRO DE

² Folios 7 a 9 del cuaderno principal del Tribunal Administrativo del Cesar.

³ Folios 21 a 22 del cuaderno principal del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴ Índice 2 de Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁵ Índice 6 de Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁶ Índice 50 de Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.



INTEGRACIÓN CIUDADANA-CIC EN EL MUNICIPIO DE BOSCONIA – CESAR, acorde con lo registrado en el informe denominado certificación final de supervisión.

En caso positivo se deberá pronunciar la Sala sobre los perjuicios estimados en la suma de 147 millones de pesos correspondiente a la garantía del contrato, 73.500.00 millones por la cláusula penal, se solicita también el reembolso de 720.001.000 millones desembolsados por el Ministerio para el cumplimiento del convenio, más los rendimientos financieros y los intereses, la actualización de la condena, los intereses, la condena en costas.

También se decidirá sobre la liquidación del convenio, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que, haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo que se pruebe en el proceso, en los términos previstos de conformidad con lo señalado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012), y en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, como consecuencia de los desembolsos realizados por el demandante al demandado con ocasión del convenio interadministrativo en cuestión”.

3.2. A su vez, se declaró fallida la fase de conciliación por la falta de ánimo conciliatorio de las partes, y se decretaron las pruebas documentales aportadas por la parte demandante, así como la práctica del testimonio del señor José Reinel Contreras, quien se desempeñó como supervisor del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 por parte del Ministerio del Interior. De igual manera, se ordenó oficiar: **(i)** al municipio de Bosconia, para que allegara la totalidad de los documentos relacionados con la ejecución del aludido convenio; y **(ii)** al Banco de Bogotá - sucursal Valledupar-, para que informara el monto exacto de los rendimientos financieros generados con ocasión de los recursos girados por el Ministerio del Interior a la cuenta corriente destinada a la construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC en dicho municipio.

3.3. Posteriormente, mediante auto del 26 de enero de 2023⁷ se dispuso prescindir de la audiencia de pruebas, en atención a que la parte demandante había desistido de la prueba testimonial pendiente de práctica. En consecuencia, se tuvieron por incorporados los documentos allegados con posterioridad a la audiencia inicial y se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

4. Los alegatos de conclusión en primera instancia

4.1. El **Ministerio del Interior** no presentó alegatos.

4.2. El **municipio de Bosconia**⁸ presentó sus alegatos, en los que indicó que los argumentos planteados por la parte demandante carecen de fundamentos facticos, jurídicos y probatorios, toda vez que, con las pruebas allegadas al proceso, se

⁷ Índice 27 de Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁸ Índice 28 de Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.



acreditó el cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, en la medida en que se demostró la construcción del proyecto objeto del convenio. En ese sentido, sostuvo que adelantó todas las actuaciones necesarias para garantizar la debida ejecución del acuerdo convencional.

4.3. El **Ministerio Público** se abstuvo de rendir concepto en esta instancia.

5. La sentencia de primera instancia

5.1. Mediante sentencia del 11 de julio de 2024⁹, el Tribunal Administrativo del Cesar decidió lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“PRIMERO: Declarar que el municipio de Bosconia incumplió el convenio F-359 de 2015 al no acudir a la liquidación del convenio y no aportar los documentos necesarios para realizarla acorde con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior condenar al municipio de Bosconia al pago de la cláusula penal en cuantía equivalente al 2% del valor del convenio que fue pactado al momento de su suscripción, acorde con los indicado en las consideraciones de esta decisión.

TERCERO: Liquidar el convenio F-359 de 2015, en los términos del cuadro insertado en la parte motiva de esta providencia. (...)”.

5.2. El tribunal advirtió que en el expediente obraban documentos que acreditaban que la obra objeto del convenio fue ejecutada y recibida a satisfacción, lo que daba cuenta de que los recursos desembolsados por el Ministerio fueron efectivamente invertidos en su ejecución. No obstante, precisó que el Municipio incumplió el convenio, en la medida en que no atendió sus obligaciones relacionadas con la entrega de la información y documentación necesarias para su liquidación¹⁰, ni concurrió a esta, pese a que la cláusula cuarta del convenio establecía que la falta de entrega oportuna de tales documentos o información daría lugar a la declaratoria de incumplimiento, aun cuando el proyecto se hubiera ejecutado a satisfacción.

5.3. En consecuencia, el *a quo* señaló que, si bien la cláusula penal pecuniaria prevista en el convenio era equivalente al 10% de su valor total, resultaba procedente reducirla al 2%, en atención a que el incumplimiento fue parcial y a que el objeto del convenio se ejecutó en su integridad, fijando la condena contra el Municipio en ese porcentaje.

⁹ Índice 40 de Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

¹⁰ El tribunal puso de presente que la documentación requerida para la liquidación del convenio interadministrativo por parte del municipio de Bosconia únicamente fue aportada en el curso del proceso judicial.



5.4. Finalmente, el tribunal procedió a liquidar el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, concluyendo que: **(i)** el Ministerio del Interior desembolsó la suma de \$735'000.000; **(ii)** el aporte del municipio de Bosconia fue de \$175'000.000; y **(iii)** el valor del proyecto objeto del convenio ascendió a \$909'998.000, razón por la cual únicamente se generó un saldo remanente de \$2.000.

6. Recurso de apelación

6.1. El 31 de julio de 2024¹¹, el municipio de Bosconia interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el cual fue concedido por el *a quo* a través de auto del 8 de agosto de la misma anualidad¹².

6.2. En su impugnación, la parte demandada solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, únicamente en lo atinente a la declaratoria de incumplimiento del Municipio. Indicó que, para el momento de la presentación de la demanda, el proyecto objeto del convenio interadministrativo ya había sido ejecutado en su integridad, en tanto se habían culminado los contratos de obra y de interventoría, por lo que no era posible endilgar incumplimiento al Municipio cuando el objeto del convenio se había cumplido a cabalidad.

6.3. Asimismo, señaló que durante el curso del proceso judicial allegó la documentación necesaria para adelantar la liquidación del convenio, y reprochó que el tribunal no hubiera valorado que el Ministerio contaba con la facultad de liquidarlo unilateralmente, la cual no ejerció.

6.4. De igual forma, afirmó que el Ministerio del Interior incurrió en incumplimiento del convenio interadministrativo al omitir dar aplicación a la cláusula decimoséptima relativa al agotamiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos. En su criterio, de haberse aplicado dicha disposición, el Municipio habría podido alcanzar un acuerdo con el Ministerio sobre el balance final del convenio, sin necesidad de acudir a instancias judiciales.

7. Actuación en segunda instancia

7.1. Mediante proveído del 9 de septiembre de 2024¹³ se admitió el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia.

¹¹ Índice 43 de Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

¹² Índice 46 de Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

¹³ Índice 3 de Samai del Consejo de Estado.



7.2. El **Ministerio Público**¹⁴ rindió concepto en el que solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia. Al efecto, destacó que en los párrafos tercero y cuarto de la cláusula cuarta del convenio se dispuso que la no entrega de los documentos necesarios para la liquidación daría lugar a la declaratoria de incumplimiento, con independencia de que el proyecto se hubiera ejecutado a satisfacción. En ese orden de ideas, indicó que del acervo probatorio obrante en el expediente se evidenciaba un incumplimiento por parte del Municipio en la entrega de la documentación necesaria para la liquidación del convenio, pese a los múltiples requerimientos formulados por el Ministerio del Interior.

En relación con la condena impuesta por concepto de cláusula penal pecuniaria, advirtió que, acreditado el incumplimiento del ente territorial, resultaba procedente su aplicación. Asimismo, consideró justificada su reducción al 2% del valor total del convenio, en la medida en que el incumplimiento se circunscribió a la omisión en la entrega de la información necesaria para su liquidación, mas no a la ejecución del objeto convencional en su integridad.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación, la Sala estudiará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado; **(2)** procedencia del medio de control; **(3)** legitimación en la causa; **(4)** oportunidad del medio de control; **(5)** el objeto de la impugnación y la delimitación de los problemas jurídicos a resolver; **(6)** hechos probados y pruebas relevantes; **(7)** el análisis de la Subsección y la resolución del caso concreto; y **(8)** la condena en costas en segunda instancia.

1. Jurisdicción y competencia del Consejo de Estado

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104 del CPACA¹⁵, pues el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 fue suscrito por el municipio de Bosconia - entidad territorial¹⁶- y el Ministerio del Interior, cuyo objeto fue aunar esfuerzos para la construcción del proyecto denominado “*Centro de Integración Ciudadana – CIC*”.

¹⁴ Índice 11 de Samai del Consejo de Estado.

¹⁵ “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 [...]”.

¹⁶ Constitución Política de 1991. “Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.



Igualmente, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, de conformidad con el artículo 150¹⁷ y el numeral 5 del artículo 152¹⁸ del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, en razón a que la cuantía de la demanda excedió los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de interposición del libelo introductorio¹⁹.

2. Procedencia del medio de control

En virtud de lo previsto en el artículo 141 del CPACA²⁰, 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.

Comoquiera que la contienda formulada en el asunto *sub judice* versa sobre el presunto incumplimiento del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 y su liquidación judicial, el medio de control procedente es el de controversias contractuales.

¹⁷ "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 [...]"

¹⁸ 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 [...]"

¹⁹ El valor del salario mínimo legal mensual vigente en el 2018 ascendía a \$781.242. Información obtenida de la página oficial del Banco de la República: <https://www.banrep.gov.co/es/salarios>. Para dicha anualidad, el tope correspondiente a los 500 SMLMV equivalía a \$390'621.000. En este caso, las pretensiones de la demanda superan dicho monto.

²⁰ "Artículo 141. Controversias contractuales. 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. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // 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".



3. Legitimación en la causa

La Nación – Ministerio del Interior y el municipio de Bosconia se encuentran legitimadas en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, toda vez que suscribieron el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, objeto de la presente controversia.

4. Oportunidad del medio de control

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 (2) 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 negocios jurídicos que por su naturaleza o por disposición legal o contractual requieran liquidación -como ocurre en el presente caso-, 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, en la cláusula cuarta del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 (hecho probado 6.3) se estableció que el término para su liquidación sería de seis (6) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución. A su turno, en la prórroga No. 3 al convenio se dispuso que dicho plazo se extendería hasta el 30 de octubre de 2016 (hecho probado 6.21), de manera que el término de seis (6) meses para liquidar el vínculo obligacional, como en efecto lo acordaron las partes, venció el 1º de mayo de 2017. A partir de esta fecha se empezó a computar el término de caducidad de dos (2) años, y como la demanda se presentó el 17 de mayo de 2018, resulta claro que el derecho de acción se ejerció oportunamente.

Cabe agregar que en este asunto no se surtió -y tampoco era exigible- el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, habida



cuenta de que la parte demandante es una entidad pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 613²¹ del CGP.

5. El objeto de la impugnación y la delimitación de los problemas jurídicos 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 Subsección advierte que el análisis del caso se circunscribirá exclusivamente a los reparos concretos que formuló el municipio de Bosconia en contra de la sentencia cuestionada.

Bajo este entendido, tras examinar los argumentos planteados en el recurso de apelación, se observa que el municipio de Bosconia alegó, entre otras cosas, que el Ministerio del Interior incumplió el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 al desatender lo establecido en la cláusula decimoséptima relativa al agotamiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos²².

Sobre el particular, la Sala debe precisar que por la vía del recurso de apelación contra el fallo de primera instancia no es posible modificar la causa petendi ni sorprender a la contraparte con cargos nuevos frente a los cuales no tuvo la oportunidad de defenderse y pronunciarse, como ocurre en el presente caso, en el que vía recurso de apelación y como si se tratara de una suerte de excepción -de contrato no cumplido-, la recurrente pretende endilgarle a la parte demandada un incumplimiento contractual; en caso de permitir tales actuaciones, se desconocería el principio de congruencia y el derecho al debido proceso²³.

²¹ "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".

²² Dicha cláusula establecía lo siguiente (hecho probado 6.9): "**CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA. - SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS.** Las partes acuerdan que para dirimir las diferencias y discrepancias que surjan con ocasión de la celebración, ejecución, terminación o liquidación de este Convenio, acudirán a los procedimientos y mecanismos alternativos de solución de conflictos, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente para las entidades públicas".

²³ Frente a la modificación o variación de la causa petendi, la jurisprudencia de esta Sección ha manifestado que: "(...) conviene señalar que con la demanda y su correspondiente corrección o adición la parte actora tiene la oportunidad de fijar el alcance de la controversia que plantea, de manera que, con posterioridad a esas etapas procesales que ofrece el CCA, no puede caprichosamente cambiar el petitum y el contexto fáctico y jurídico de lo expuesto inicialmente (...). Si bien el marco de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias hechas en la apelación, lo cierto es que, bajo la excusa de interponer tal recurso, no puede variarse el petitum de la demanda, pues lo planteado en la impugnación debe tener relación con la discusión propuesta en la demanda, cosa que no sucedió en este caso". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2021, expediente No. 65589; criterio también acogido en sentencia del 30 de julio de 2021, expediente No. 50.728, Subsección A, Sección Tercera.



Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, en el *sub judice*, la parte demandada no contestó la demanda, de suerte que en ningún momento del trámite procesal atribuyó incumplimiento alguno a la parte demandante. Por el contrario, dicho planteamiento fue introducido por primera vez en el recurso de apelación y, por lo mismo, no fue objeto de pronunciamiento en primera instancia, razón por la cual la Sala no lo tendrá en consideración para delimitar el objeto de la alzada.

En consecuencia, el análisis del caso en segunda instancia se circunscribirá a los reparos concretos expuestos por la parte actora en su demanda, que, desde luego, fueron objeto de pronunciamiento por parte del tribunal y a su vez, cuestionados en el fallo de primera instancia.

En ese contexto, corresponde a la Sala establecer si el municipio de Bosconia incumplió el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, particularmente en cuanto a la obligación en torno a suministrar oportunamente la documentación requerida para adelantar la liquidación del acuerdo de voluntades.

Finalmente, cabe señalar que la Sala no entrará a pronunciarse acerca de la proporcionalidad o reducción de la cláusula penal pecuniaria efectuada por el *a quo*, ni frente a la condena impuesta al respecto, porque la parte recurrente no formuló reparo²⁴ alguno sobre dicha temática.

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

En el marco de lo expuesto, se procederá a establecer cuáles son los hechos probados que resultan jurídicamente relevantes para decidir la controversia sometida a juicio en esta instancia. Para tal efecto, la Sala analizará los documentos aportados al proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 246 del CGP²⁵.

²⁴ Esta Sección ha considerado que la carga de sustentación que le corresponde cumplir al extremo recurrente no se satisface con la mera manifestación de inconformidad con el proveído impugnado, ni tampoco con la petición de que se revoque, pues lo que la legislación procesal exige es que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia en el punto que se considere desfavorable a sus intereses, no solo porque la decisión sea contraria a la parte que interpone el recurso, sino porque en realidad existen razones o motivos (y así se indiquen en el respectivo escrito) que conduzcan a considerar que lo decidido en primera instancia no fue acertado. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 17 de septiembre de 2025. Radicado 70001-23-33-000-2018-00206-01 (71570). En la sentencia expresamente se señaló que *“Bajo esta óptica, resulta claro que en el recurso de apelación deben exponerse las razones o los fundamentos de disenso por los cuales no se comparten las consideraciones de la sentencia cuestionada, en orden a que el superior funcional confronte el sustento de la decisión apelada con los argumentos de inconformidad planteados por la parte recurrente [...]”*.

²⁵ “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.



El convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 celebrado entre el Ministerio del Interior y el municipio de Bosconia

6.1. El 16 de junio de 2015²⁶, el municipio de Bosconia y el Ministerio del Interior – Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) celebraron el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos para la construcción del Centro de Integración Ciudadana – CIC, en el municipio de Bosconia, Cesar.

6.2. En la cláusula segunda²⁷ se establecieron las obligaciones a cargo del Municipio, entre las cuales se destacaban: **(i)** la presentación de informes mensuales al Ministerio del Interior sobre el avance del proyecto objeto del convenio; **(ii)** la entrega de la información y documentación jurídica, técnica y financiera relacionada con dicho proyecto; y **(iii)** el suministro oportuno de la documentación requerida **para adelantar la liquidación del convenio**.

6.3. En la cláusula cuarta²⁸ se previó que el plazo de ejecución sería hasta el 30 de marzo de 2016, mientras que el término de liquidación del acuerdo convencional sería de 6 meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución.

6.4. En los párrafos tercero y cuarto²⁹ de la cláusula cuarta se dispuso lo siguiente:

***"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 y 1150 de 2007, y en el Decreto 019 de 2012. **PARÁGRAFO CUARTO.** La falta de entrega oportuna, por parte del **MUNICIPIO**, de los documentos o la información necesaria para el desarrollo del proceso de liquidación del Convenio, dará lugar al inicio de un procedimiento para la declaratoria del incumplimiento del Convenio, de conformidad con la legislación contractual vigente, aun cuando el proyecto objeto del mismo se haya desarrollado a satisfacción".*

6.5. El valor del convenio³⁰ se fijó en \$735'000.000, suma que debía ser aportada por el Ministerio del Interior al municipio de Bosconia mediante 5 desembolsos, asociados al cumplimiento de los hitos del proyecto. Por su parte, el municipio se obligó a aportar un lote de su propiedad para la construcción del Centro de Integración Ciudadana y a actuar como ejecutor del proyecto.

²⁶ Folios 48 a 59 del documento denominado "CARPETA 2 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

²⁷ Folios 49 a 53 del documento denominado "CARPETA 2 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

²⁸ Folios 53 a 54 del documento denominado "CARPETA 2 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

²⁹ Folios 53 a 54 del documento denominado "CARPETA 2 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

³⁰ Folio 54 del documento denominado "CARPETA 2 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.



6.6. En la cláusula novena³¹ se estipuló que el Municipio se obligaba a constituir, a favor del Ministerio del Interior, las garantías correspondientes en los siguientes términos:

AMPAROS EXIGIBLES	CUANTÍA	VIGENCIA
CUMPLIMIENTO	20% del valor estimado del Convenio	Vigencia igual al término de ejecución del Convenio y seis (6) meses más, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución
CALIDAD DEL SERVICIO	20% del valor estimado del Convenio	Vigencia igual al término de ejecución del Convenio y seis (6) meses más, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución

6.7. En la cláusula decimocuarta³² se dispuso que la supervisión del convenio estaría a cargo del Coordinador del Grupo de Control de Proyectos de Infraestructura de la Subdirección de Infraestructura del Ministerio del Interior.

6.8. En la cláusula decimosexta³³ se consignó que los desembolsos de los recursos por parte del Ministerio, en virtud del convenio, se efectuarían a la cuenta corriente del municipio de Bosconia, aperturada en el Banco de Bogotá y destinada exclusivamente a la ejecución del proyecto.

6.9. En la cláusula decimoséptima³⁴ se previó una estipulación orientada a la solución alternativa de conflictos, de la siguiente manera:

“CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA. - SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS. *Las partes acuerdan que para dirimir las diferencias y discrepancias que surjan con ocasión de la celebración, ejecución, terminación o liquidación de este Convenio, acudirán a los procedimientos y mecanismos alternativos de solución de conflictos, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente para las entidades públicas”.*

6.10. En la cláusula decimonovena³⁵ se pactó la cláusula penal pecuniaria, en los siguientes términos:

“CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA. - PENAL PECUNIARIA. *En caso de incumplimiento parcial o definitivo, las partes acuerdan como indemnización a favor de **EL MINISTERIO**, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del Convenio. En caso de que **EL MUNICIPIO** no pague la suma correspondiente por este concepto, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su notificación, **EL MINISTERIO** deducirá el valor de esta cláusula penal, de cualquier cantidad que adeude al **MUNICIPIO** por razón del mismo, para lo cual está*

³¹ Folio 56 del documento denominado “CARPETA 2 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

³² Folios 57 a 58 del documento denominado “CARPETA 2 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

³³ Folio 58 del documento denominado “CARPETA 2 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

³⁴ Folio 58 del documento denominado “CARPETA 2 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

³⁵ Folio 58 del documento denominado “CARPETA 2 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.



*autorizado expresamente. **PARÁGRAFO ÚNICO.** El valor de la cláusula penal que se haga efectivo se considerará como pago parcial de los perjuicios ocasionados al **MINISTERIO** quedando éste facultado para reclamar, por vía judicial o extrajudicial, el valor de los perjuicios que exceda el monto de la cláusula penal”.*

Los documentos relacionados con el avance del proyecto objeto del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015

6.11. En el expediente obra el acta de recibo final³⁶ del contrato de consultoría, cuyo objeto consistió en la elaboración de los estudios y diseños de ingeniería y arquitectura para la construcción del Centro de Integración Ciudadana - CIC en el municipio de Bosconia, por valor de \$11'999.000. Asimismo, reposa el acta de recibo final³⁷ correspondiente al contrato de interventoría, por valor de \$2'999.000.

6.12. De igual forma, obra el contrato de obra pública No. 21 de 2015³⁸ celebrado entre el municipio de Bosconia y el Consorcio DP.NE RL, cuyo objeto consistió en la construcción del Centro de Integración Ciudadana - CIC en dicho Municipio, por valor de \$672.900.000,00. A su vez, se encuentra incorporado el respectivo contrato de interventoría No. 009 de 2015³⁹, por valor de \$47'300.000.

6.13. También fueron allegados múltiples documentos⁴⁰ relacionados con la ejecución de los contratos de obra e interventoría suscritos por el municipio de Bosconia, en el marco del proyecto de construcción del Centro de Integración Ciudadana.

6.14. A su vez, obra el acta de recibo final⁴¹ del contrato de obra No. 21 de 2015, en la cual el municipio de Bosconia manifestó haber recibido a satisfacción las obras ejecutadas.

Sobre la ejecución del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015

6.15. Mediante oficio del 22 de julio de 2015⁴², el Ministerio del Interior solicitó al municipio de Bosconia la remisión de información relacionada con la ejecución del proyecto objeto del convenio interadministrativo.

³⁶ Folios 95 a 99 del documento denominado “CARPETA 6 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

³⁷ Folios 106 a 110 del documento denominado “CARPETA 6 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

³⁸ Folios 104 a 105 y 115 a 123 del documento denominado “CARPETA 6 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

³⁹ Folios 126 a 133 del documento denominado “CARPETA 6 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴⁰ Folios 207 a 279 del documento denominado “CARPETA 6 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴¹ Folios 295 a 305 del documento denominado “CARPETA 7 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴² Folios 81 a 83 del documento denominado “CARPETA 2 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.



6.16. Posteriormente, a través de oficio del 28 de agosto de 2015⁴³, el Ministerio del interior requirió la entrega de documentación adicional sobre el avance del proyecto objeto del convenio, incluyendo, entre otros, copia de los actos de adjudicación, los contratos celebrados, las pólizas y los cronogramas de ejecución.

6.17. El 20 de octubre de 2015⁴⁴ se llevó a cabo la primera modificación del convenio. En virtud de la misma, se modificaron, entre otras, las cláusulas relativas a las obligaciones específicas del Municipio, del Ministerio y a los desembolsos a cargo de este último. En cuanto a las obligaciones específicas del Municipio, se destacan las siguientes:

“CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS. (...) 16. Depositar todos los recursos destinados a la ejecución del presente Convenio en una cuenta bancaria que genere rendimientos financieros a nombre del objeto del Convenio.

(...)

20. Suministrar oportunamente la información solicitada por el MINISTERIO DEL INTERIOR-FONSECON a través del supervisor o el apoyo a la supervisión y acompañar el desarrollo de las visitas de seguimiento que se realicen.

(...)

24. Entregar, junto con el informe mensual: Registro fotográfico donde se evidencie el inicio y ejecución de obra objeto del Convenio, discriminado por etapas y los informes semanales de avance de ejecución de obra, aprobados por la interventoría.

(...)

31. Entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para la liquidación del Convenio, así como suscribir la correspondiente acta de liquidación.

(...)

33. Vigilar los aportes desembolsados por EL MINISTERIO-FONSECON al Municipio, para que los mismos sean invertidos única y exclusivamente en el cumplimiento del objeto del Convenio.

(...)

37. Poner a disposición del Ministerio y de los entes de control toda la información jurídica, técnica y financiera del proyecto relacionado en el objeto del presente Convenio”.

6.18. Mediante oficio del 21 de octubre de 2015⁴⁵, el Ministerio del Interior solicitó al municipio de Bosconia el cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio,

⁴³ Folios 106 a 108 del documento denominado “CARPETA 2 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴⁴ Folios 132 a 139 del documento denominado “CARPETA 2 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴⁵ Folios 61 a 62 del documento denominado “CARPETA 6 F-359-15.pdf” del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.



en particular la remisión de los informes mensuales de ejecución del proyecto, de forma detallada, toda vez que los documentos allegados resultaban generales.

6.19. El 12 de enero de 2016⁴⁶ el Ministerio del Interior remitió un oficio al Municipio en el que advirtió el incumplimiento de algunas obligaciones derivadas del convenio, en tanto no se había allegado la documentación correspondiente al avance de ejecución del proyecto. En consecuencia, citó a una reunión junto con el supervisor del convenio para el 21 de enero de 2016.

6.20. Mediante oficio del 7 de marzo de 2016⁴⁷, el Ministerio del Interior reiteró la solicitud de remisión de documentación relacionada con la ejecución del proyecto objeto del convenio, incluyendo extractos bancarios, comprobantes de egreso, órdenes de pago, informes mensuales del municipio e informes semanales de interventoría, entre otros.

6.21. Durante la ejecución del convenio interadministrativo se suscribieron 3 prórrogas, así:

- Prórroga del 18 de marzo de 2016⁴⁸, mediante la cual se extendió el plazo de ejecución del convenio hasta el 30 de mayo de 2016.
- Prórroga del 27 de mayo de 2016⁴⁹ mediante la cual se extendió el plazo de ejecución del convenio hasta el 30 de julio de 2016.
- Prórroga del 29 de julio de 2016⁵⁰ mediante la cual se extendió el plazo de ejecución del convenio hasta el 30 de octubre de 2016.

6.22. Mediante oficio del 22 de noviembre de 2017⁵¹ el Ministerio del Interior solicitó al municipio de Bosconia la remisión de los documentos necesarios para adelantar la liquidación del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, advirtiendo que, en caso de no recibirse dicha información, se procederían a iniciar las acciones judiciales a que hubiere lugar.

⁴⁶ Folios 81 a 84 del documento denominado "CARPETA 5 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴⁷ Folios 297 a 300 del documento denominado "CARPETA 6 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴⁸ Folios 202 a 203 del documento denominado "CARPETA 6 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁴⁹ Folio 346 a 347 del documento denominado "CARPETA 6 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁵⁰ Folios 128 a 129 del documento denominado "CARPETA 7 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁵¹ Folios 330 a 333 del documento denominado "CARPETA 7 F-359-15.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.



6.23. Mediante memorando del 7 de diciembre de 2017⁵², el supervisor del contrato recomendó al Ministerio del Interior adelantar las acciones judiciales correspondientes contra el municipio de Bosconia, para lo cual remitió el informe final de supervisión.

6.24. En el informe final de supervisión del convenio⁵³ se dejó constancia de que el Ministerio del Interior efectuó los 5 desembolsos por un valor total de \$735'000.000. Asimismo, se indicó que, conforme a la información recaudada, únicamente se acreditó la ejecución por parte del Municipio de la suma de \$14'998.999, razón por la cual el saldo no ejecutado del convenio ascendía a \$720'001.001.

6.24.1. En el referido informe, el supervisor advirtió un posible incumplimiento de la cláusula cuarta del convenio, en tanto el Municipio no aportó la información necesaria para adelantar su liquidación.

6.24.2. De igual forma, señaló un posible incumplimiento de los numerales 16, 20, 24, 31, 33 y 37 de la cláusula segunda del convenio, por cuanto: **(i)** el Municipio no remitió la certificación bancaria que acreditara la generación de rendimientos de la cuenta; **(ii)** no allegó la documentación requerida para la liquidación del convenio ni aquella que permitiera verificar su adecuada ejecución, pese al requerimiento formulado por el Ministerio el 22 de noviembre de 2017; **(iii)** no presentó los informes correspondientes a los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2016; **(iv)** no entregó el informe final; y **(v)** como consecuencia de la omisión en el suministro de la información y documentación relacionadas con el objeto del convenio, no ha sido posible suscribir el acta de liquidación.

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

Previo a resolver el reproche objeto de análisis, la Sala estima pertinente efectuar algunas precisiones conceptuales en torno a la naturaleza jurídica y la finalidad de los convenios interadministrativos, con el fin de referirse, de manera breve, al régimen jurídico del acuerdo de voluntades objeto de la *litis*.

7.1. Naturaleza jurídica del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que, aunque tanto el convenio como el contrato interadministrativo

⁵² Folio 1 del documento denominado "02AnexosDemanda.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.

⁵³ Folios 2 a 7 del documento denominado "02AnexosDemanda.pdf" del índice 50 del Samai del Tribunal Administrativo del Cesar.



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 comunes⁵⁴.

En efecto, los convenios administrativos están basados en el mandato del artículo 95 de la Ley 489 de 1998⁵⁵, 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”*⁵⁶.

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 convencionales⁵⁷.

⁵⁴ 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).

⁵⁵ “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 Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal”.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de julio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de octubre de 2024. Radicado 70001-23-33-000-2017-00174-01 (63983).



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 obliga⁵⁸, 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 2⁵⁹ 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

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 21 de mayo de 2021. Radicado 250002336000 201501315 01 (57822).

⁵⁹ "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 [...]".



procedimientos de selección que en ocasiones impone acudir a mecanismos como la selección objetiva⁶⁰.

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 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 objetiva⁶¹.

En suma, los convenios y contratos interadministrativos son acuerdos suscritos entre entidades del Estado con sendas 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.

Así las cosas, una vez examinado el acuerdo de voluntades objeto de la presente litis, no se observa que entre los extremos convencionales exista contraposición de intereses de cara a la realización de las labores acordadas. Por el contrario, se advierte un interés común, toda vez que el mismo objeto del convenio deja entrever que las partes se unieron para aunar esfuerzos en la construcción del Centro de Integración Ciudadana en el municipio de Bosconia, Cesar. Para tal efecto, se previó que el aporte económico efectuado por el Ministerio se orientaría a fortalecer la capacidad financiera del Municipio, a fin de que este último, a su vez, adelantara la contratación de las obras necesarias para el desarrollo del objeto convenido.

En ese orden de ideas, la Subsección considera que la estructuración, confección y el diseño del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 está edificado sobre un ánimo colaborativo de las entidades públicas que lo suscribieron, lo cual encaja perfectamente en el criterio asociativo y de cooperación que subyace a todo convenio interadministrativo, así como en el plano de horizontalidad en el que interactúan y se interrelacionan los extremos convencionales.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 4 de septiembre de 2022. Radicado 76-001-23-31-000-2006-03473-01 (67731).

⁶¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023. Radicado 76001233100020060328401 (58.623).



7.2. El incumplimiento del convenio interadministrativo No. F-359 de 2015 por parte del municipio de Bosconia y la condena por concepto de cláusula penal pecuniaria

En la sentencia de primera instancia, el tribunal concluyó que el municipio de Bosconia incumplió el convenio interadministrativo No. F-359 de 2015, al no presentar la información y documentación necesarias para adelantar la liquidación del acuerdo de voluntades, ni concurrir a esta. Con fundamento en ello, condenó al ente territorial al pago de la cláusula penal pecuniaria pactada en el convenio. No obstante, aunque dicha cláusula correspondía al 10% de su valor total, el tribunal redujo su monto al 2%, al considerar acreditado el cumplimiento del objeto convencional, consistente en la construcción del Centro de Integración Ciudadana.

En su recurso de apelación, la parte demandada solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, exclusivamente en lo relacionado con la declaratoria de incumplimiento y la condena impuesta. Para sustentar su inconformidad, señaló que estaba plenamente acreditada la construcción del Centro de Integración Ciudadana, de modo que el Municipio había desplegado todas las actuaciones necesarias para la ejecución del proyecto y, por ende, cumplido el objeto del convenio interadministrativo. Además, sostuvo que el tribunal no valoró que durante el proceso judicial aportó la documentación pertinente para proceder a la liquidación del convenio, así como tampoco tuvo en cuenta que la entidad demandante contaba con la facultad de liquidarlo unilateralmente, prerrogativa que no ejerció.

7.2.1. Sea lo primero advertir que el *a quo* reconoció expresamente que el objeto estipulado en el convenio interadministrativo se ejecutó de manera satisfactoria, toda vez que se acreditó la construcción del Centro de Integración Ciudadana. Sin embargo, precisó que, al momento de la presentación de la demanda, el municipio de Bosconia no había aportado la documentación requerida para adelantar la liquidación del convenio, razón por la cual concluyó que, con independencia del cumplimiento en torno a la construcción de la obra, el ente territorial incumplió las obligaciones derivadas del convenio en lo relativo a su liquidación.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los numerales 31 y 37 de la cláusula segunda del convenio interadministrativo (hecho probado 6.17), en los que se estableció como obligaciones del Municipio poner a disposición del Ministerio y de los entes de control toda la información jurídica, técnica y financiera relacionada con el proyecto objeto del convenio, así como entregar oportunamente la totalidad de los documentos e información necesaria para su liquidación.



Incluso, los párrafos tercero y cuarto de la cláusula cuarta del convenio (hecho probado 6.4) resultaban aún más explícitos al señalar que la falta de entrega oportuna, por parte del municipio, de los documentos o de la información necesaria para adelantar la liquidación del acuerdo de voluntades daría lugar a la declaratoria de incumplimiento del convenio, aun cuando el proyecto se hubiera ejecutado a satisfacción.

De esta manera, no se advierte que el tribunal de primera instancia haya desconocido que la obra objeto del convenio se ejecutó a satisfacción. Por el contrario, según se pudo constatar, lo que el *a quo* coligió fue que, conforme al propio clausulado y al contenido obligacional pactado, la omisión en la entrega de la información y documentación necesarias para proceder con la liquidación configuraba un incumplimiento imputable al Municipio, en tanto dicha consecuencia, que hacía parte de la finalidad del acuerdo de voluntades, fue prevista expresamente por las partes en el convenio -consideración que igualmente comparte esta Sala-.

Precisamente por esa razón, el *a quo* dispuso la reducción de la cláusula penal pecuniaria del 10% al 2% del valor del convenio, al advertir que el Municipio sí había ejecutado de manera satisfactoria la construcción del Centro de Integración Ciudadana, es decir, cumplido el objeto estipulado en el convenio interadministrativo y que el incumplimiento atribuido al mismo se circunscribía exclusivamente a la falta de entrega oportuna de la documentación requerida para adelantar la liquidación del acuerdo de voluntades, así como por no haber concurrido a esta, obligaciones que, desde luego, hacían parte de la finalidad del convenio.

En suma, la responsabilidad contractual declarada por el tribunal de primera instancia no tuvo como fundamento el incumplimiento del objeto pactado en el convenio interadministrativo, sino el desconocimiento de una obligación específica asumida por el Municipio, consistente en entregar la documentación e información necesarias para proceder con la liquidación del convenio, omisión que, en últimas, impidió la suscripción del acta de liquidación.

Por consiguiente, el hecho de que el objeto convencional hubiera sido finalmente ejecutado no desvirtúa el incumplimiento declarado; una cosa es la satisfacción material de la construcción del Centro de Integración Ciudadana y otra distinta el cumplimiento integral y oportuno de todas las obligaciones asumidas por las partes. Así, aun cuando se hubiera alcanzado la construcción de la obra, lo cierto es que el Municipio incumplió una obligación particular atada a la finalidad del convenio, lo que resulta suficiente en el presente caso para comprometer su responsabilidad



contractual, aspecto que, por demás, no fue desvirtuado por la recurrente en el trámite de la segunda instancia, de ahí que el cargo alegado no tenga la vocación de prosperidad.

7.2.2. De otra parte, la recurrente manifestó en su recurso de apelación que, durante el curso del proceso judicial, aportó la documentación faltante para efectuar la liquidación y que, en consecuencia, la entidad demandante pudo haber liquidado unilateralmente el convenio.

En efecto, según se observa, si bien el *a quo* reconoció en la sentencia apelada que el Municipio allegó la documentación faltante para la liquidación del convenio interadministrativo en el trámite judicial, también es cierto que, de conformidad con lo pactado en el acuerdo convencional -cláusula cuarta-, las partes únicamente previeron un término para la liquidación bilateral, correspondiente a seis (6) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución (hecho probado 6.3). En ninguna de sus estipulaciones se consagró expresamente la facultad de liquidación unilateral en cabeza de alguna de las partes, razón por la cual no puede colegirse que dicha prerrogativa existiera en favor de alguna de ellas.

Como lo ha reiterado esta Sala en asuntos similares⁶², tratándose de convenios interadministrativos es posible pactar la facultad de liquidación unilateral en cabeza de alguna de las partes, siempre que ello se consigne de manera expresa en el acuerdo de voluntades. Lo anterior, por cuanto -como se indicó en precedencia (F.J. 7.1)- este tipo de negocios jurídicos se rige primordialmente por sus propias estipulaciones, de modo que, en principio, no resulta procedente acudir de forma supletiva a las disposiciones contenidas en el EGCAP. En consecuencia, cualquier prerrogativa relacionada con la liquidación unilateral debía quedar prevista de manera clara e inequívoca en el clausulado convencional.

De esta manera, dado que las partes no pactaron expresamente dicha facultad en cabeza de alguno de los extremos convencionales, resulta claro que, al margen de que la entidad contratante hubiera aportado durante el trámite judicial la documentación necesaria para proceder a la liquidación del convenio, la única oportunidad de la que disponían para efectuarla correspondía al término de seis (6) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución. No obstante, dentro de dicho lapso el ente territorial no allegó la documentación requerida para adelantar la liquidación -o, cuando menos, tal circunstancia no fue acreditada en el proceso-, lo que evidencia el incumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del convenio frente a ese particular.

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de agosto de 2015. Exp. 68897.



En ese contexto, si la única oportunidad prevista por las partes para liquidar el convenio era el término de seis (6) meses posteriores al vencimiento del plazo de ejecución, es dable concluir que ese mismo plazo delimitaba la oportunidad para aportar los documentos necesarios con miras a dicho trámite. En consecuencia, el hecho de que la documentación pertinente hubiera sido allegada en el curso del proceso judicial no tiene la virtualidad de desvirtuar el incumplimiento declarado.

A las anteriores conclusiones arriba la Sala partiendo de recordar que el soporte sobre el que se estructura el régimen contractual es el mutuo consentimiento de las partes que da lugar al nacimiento de obligaciones recíprocas, como expresión de la autonomía de la voluntad y del que emerge la fuerza vinculante del negocio jurídico libremente convenido y el deber de ejecutar lo acordado en los términos pactados⁶³.

El principio enunciado *-pacta sunt servanda-*, garante de la seguridad jurídica, constituye pilar esencial de las relaciones contractuales y encuentra su fundamento en la autonomía privada de la voluntad como fuente primaria de derechos y obligaciones. Tanto es así, que toda la estructura jurídica construida sobre la base del poder de la voluntad para que los sujetos puedan darse sus propias reglas de conducta descansa en la confianza de que se cumplirá aquello que se conviene libre y voluntariamente.

En efecto, la fuerza obligatoria del contrato se funda en la voluntad o querer de las partes que intervienen en él, teniendo éstas la facultad de limitar su libertad para asumir un deber de conducta en razón a una determinada causa. En nuestro ordenamiento jurídico, tanto el Código Civil como el Código de Comercio, recogen este principio en los artículos 1602 y artículo 871, respectivamente, según los cuales los contratos válidamente celebrados son ley para los contratantes y no pueden ser invalidados sino por su consentimiento mutuo o por las causas legales⁶⁴.

⁶³ Sobre el particular, señala la doctrina: "(...) que las partes no pueden sustraerse al deber de observar el contrato de acuerdo con su tenor, en su conjunto y en cada una de sus cláusulas. (...) En el fondo, en la observancia del contrato y en la ejecución, reside el resultado práctico del contrato; es el resultado para cuya consecución se estipuló este. Y que el contrato deba ser observado, es decir, que las partes cumplan con lo que se estableció en él, es un principio que deriva de aquel (de orden ético) del respeto a la palabra dada y de la consideración de que (aún prescindiendo del hecho de que el contrato es por lo común de prestaciones recíprocas y que, por consiguiente, la observancia por uno de los contratantes es el presupuesto de la observancia por el otro) el contrato suscita legítimas expectativas en cada uno de los contratantes; expectativas que no deben ser defraudadas..." Messineo, Francisco: Doctrina general del contrato. EJE: Buenos Aires. 1952, p. 143 y ss.

⁶⁴ El artículo 1602 del Código Civil dispone: "LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales". Por su parte, el artículo 871 del Código de Comercio, dispone: "PRINCIPIO DE BUENA FE. Los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural".



Por lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia del 11 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante la cual: **(i)** se declaró el incumplimiento del municipio de Bosconia respecto de sus obligaciones de suministrar la información y documentación necesarias para la liquidación del convenio interadministrativo; **(ii)** se condenó al ente territorial al pago del 2% del valor total del convenio, a título de cláusula penal pecuniaria; y **(iii)** se liquidó judicialmente el acuerdo convencional.

8. La condena en costas en segunda instancia

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA⁶⁵ *-adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021-* y en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP⁶⁶, 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”*.

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 demandante no intervino en segunda instancia⁶⁷, 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,

⁶⁵ “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”.

⁶⁶ “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.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Radicado 17001233300020120017601 (51034).



RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 11 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Consejera de Estado

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Consejero de Estado
Aclaración de voto

VF/AC4