



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

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Medio de control de controversias contractuales

Radicación: 25000-23-36-000-2017-00456-01 (60689)

Demandante: Nación – Ministerio del Interior

Demandado: Municipio de Toluviéjo

Tema: Se revoca parcialmente la sentencia de primera instancia. Se declara el incumplimiento del Convenio Interadministrativo, se ordena el reintegro de los recursos no ejecutados por el Municipio y el pago de los rendimientos financieros generados por los recursos desembolsados por el Ministerio. Esta decisión se adopta porque está demostrado que el Municipio i) no entregó los documentos necesarios para la liquidación del Convenio Interadministrativo, y ii) no reintegró el saldo de los recursos desembolsados por el Ministerio para el cumplimiento de su objeto, ni los rendimientos financieros generados.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio del Interior contra la sentencia proferida el 25 de octubre de 2017 por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. La parte resolutive de la sentencia impugnada es del siguiente tenor:

<<PRIMERO: DECLARAR judicialmente liquidado el convenio interadministrativo F-379 de 2013, suscrito entre el MINISTERIO DEL INTERIOR – FONDO NACIONAL PARA LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – FONSECON y el MUNICIPIO DE TOLUVIEJO (SUCRE) sin saldo a favor de las entidades, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación, en los términos dispuestos en el artículo 243 y 247 del C.P.A.C.A.>>



Esta Subsección es competente para conocer el recurso de apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del CPACA. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca era competente para conocer el proceso en primera instancia en razón de la cuantía, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 152 del CPACA.

El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 15 de febrero de 2018¹. En el auto del 7 de junio de 2018² se dio traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y concepto, respectivamente. La demandante³ y el Ministerio Público⁴ presentaron alegatos de conclusión y concepto dentro de la oportunidad legal. La entidad demandada guardó silencio.

I. ANTECEDENTES

A.- Posición de la parte demandante

1.- El 22 de marzo de 2017 la Nación – Ministerio del Interior (en adelante, el Ministerio) presentó demanda de controversias contractuales contra el Municipio de Toluviéjo, Sucre (en adelante, el Municipio) para que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas⁵:

*<<2.1. Se declare el incumplimiento de las obligaciones a cargo del **Municipio de Toluviéjo – Sucre**, contenidas en los numerales 9, 19, 29, 34 y 38 de la cláusula segunda y la cláusula cuarta del Convenio Interadministrativo No. **F-379** de 2013, suscrito el ocho (8) de noviembre de 2013, celebrado entre el Ministerio del Interior – FONSECON y el **Municipio de Toluviéjo – Sucre**.*

*2.2. Se condene al **Municipio de Toluviéjo – Sucre**, a pagar la suma de **SESENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS (\$68.300.000) MONEDA LEGAL**, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo, contenidas en el Convenio Interadministrativo No. **F-379** de 2013.*

*La suma anterior, se tasa con base en la cláusula octava del acuerdo de voluntades equivalente al 10% del valor del Convenio Interadministrativo No. **F-379** de 2013, amparada por la Póliza de Cumplimiento No. **3001336**, expedida por la **ASEGURADORA LA PREVISORA**, constituida por el **Municipio de Toluviéjo – Sucre** a favor del Ministerio del Interior, la cual se encontraba vigente al momento del incumplimiento por parte del ente territorial.*

*2.3. Se ordene al **Municipio de Toluviéjo – Sucre**, a consignar al Tesoro Nacional la suma de **SEISCIENTOS MILLONES OCHENTA Y TRES MILLONES (sic) (\$683.000.000,00) MONEDA LEGAL**, correspondiente a los recursos girados y sin ejecutar del Convenio Interadministrativo No. **F-379** de 2013.*

¹ Cuaderno principal, folio 153.

² Cuaderno principal, folio 167.

³ Cuaderno principal, folios 182 – 183.

⁴ Cuaderno principal, folios 184 – 192.

⁵ Cuaderno No. 1, folios 2 – 10.



2.4. Se ordene al **Municipio de Toluviéjo – Sucre**, a consignar al Tesoro Nacional los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar, sobre los recursos desembolsados en ejecución del Convenio Interadministrativo No. **F-379** de 2013, desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación.

2.5. Se liquide en sede judicial el Convenio Interadministrativo No. **F-379** suscrito el ocho (8) de noviembre de 2013, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo señalado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por la Ley 1150 de 2007, art. 11, como consecuencia de los desembolsos realizados por el Ministerio del Interior/Fonsecon al **Municipio de Toluviéjo – Sucre**; con ocasión del objeto del Convenio Interadministrativo anteriormente señalado.

2.6. Se indexen y se actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenada la entidad demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del Convenio Interadministrativo No. **F-379** de 2013, al momento de dictar la sentencia.

2.7.- Solicito al Despacho, condenar en costas a la entidad demandada>>.

2.- El Ministerio basó sus pretensiones en las siguientes afirmaciones:

2.1.- El 8 de noviembre de 2013 el Ministerio y el Municipio suscribieron el Convenio Interadministrativo No. F-379 (en adelante, el Convenio), el cual tenía por objeto <<*aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana a través de la construcción de infraestructura, mediante la ejecución del proyecto denominado “ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA – CIC en el Municipio de Toluviéjo (SUCRE)”*>>.

2.2.- El valor Convenio era de seiscientos ochenta y tres millones de pesos (\$683.000.000). Su plazo de ejecución se pactó inicialmente hasta el 30 de junio de 2014 y luego fue prorrogado hasta el 30 de enero de 2015.

2.3.- El Ministerio adquirió, entre otras obligaciones, la de desembolsar los recursos necesarios para el cumplimiento del objeto del Convenio. El Municipio se obligó a i) aportar un lote de su propiedad para el desarrollo del proyecto, ii) adelantar las gestiones necesarias para contratar los estudios y diseños, la interventoría y la construcción y puesta en funcionamiento del Centro de Integración Ciudadana, iii) aportar los recursos faltantes en el evento en que los estudios y diseños arrojaran la necesidad de contar con mayores recursos o se presentaran circunstancias durante la ejecución de las obras que así lo ameritaran, y iv) suministrar la información y los documentos requeridos para la liquidación del Convenio.

2.4.- Durante la ejecución del Convenio el Ministerio desembolsó los recursos destinados al proyecto de construcción del Centro de Integración Ciudadana.



2.5.- Una vez finalizado el plazo del Convenio, el Ministerio requirió al Municipio en múltiples ocasiones para que allegara los documentos necesarios para proceder a su liquidación. No obstante, el Municipio no atendió los requerimientos formulados por el Ministerio.

2.6.- La supervisora del Convenio presentó la Certificación Final de Supervisión de fecha 13 de marzo de 2017, en la que advirtió que el Ministerio desembolsó seiscientos ochenta y tres millones de pesos (\$683.000.000) y que no era posible determinar el valor ejecutado por el Municipio porque no había presentado los documentos necesarios para su liquidación. Por lo anterior, recomendó iniciar las acciones legales correspondientes para proceder a la declaratoria de incumplimiento del Convenio.

B.- Posición de la parte demandada

3.- El Municipio se opuso a las pretensiones de la demanda⁶ y expuso los siguientes argumentos:

3.1.- Estaba demostrado que el Municipio adelantó las gestiones necesarias y logró la construcción y puesta en funcionamiento del Centro de Integración Ciudadana.

3.2.- El hecho de que no hubiera entregado los documentos necesarios para la liquidación no suponía que hubiera incumplido el Convenio, pues su objeto se cumplió a cabalidad.

3.3.- La falta de entrega de los documentos necesarios para la liquidación del Convenio solo hacía procedente la liquidación unilateral por parte del Ministerio.

3.4.- El valor desembolsado por el Ministerio se ejecutó en su integridad a través de los contratos celebrados para la materialización del objeto del Convenio.

C.- Sentencia recurrida

4.- En sentencia del 25 de octubre de 2017⁷ la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones dirigidas a declarar el incumplimiento del Convenio y lo declaró judicialmente liquidado sin saldo a favor de las entidades. En síntesis, consideró que:

4.1.- El Convenio tenía por objeto aunar esfuerzos para la construcción del Centro de Integración Ciudadana. Teniendo en consideración que estaba demostrado que se cumplió la finalidad perseguida con el Convenio, el Ministerio no podía solicitar la declaratoria de incumplimiento del mismo ni la devolución de los recursos desembolsados para tal fin.

⁶ Cuaderno No. 1, folios 41 – 49.

⁷ Cuaderno principal, folios 102 – 115.



4.2.- Si bien estaba demostrado que el Municipio no remitió los documentos necesarios para la liquidación del Convenio y que ello, de acuerdo con lo estipulado por las partes, comportaba el incumplimiento del mismo, lo cierto era que la omisión en la que incurrió el Municipio no era <<(…) *de tal magnitud como para considerar que atenta contra los fines del Estado y el interés general (fines de la contratación) pues se cumplió con el fin último del convenio y el objeto contractual se ejecutó plenamente (…)*>>.

4.3.- Era procedente liquidar el Convenio como quiera que las partes no lo liquidaron bilateralmente ni el Ministerio lo hizo unilateralmente. En este contexto, determinó que el Ministerio desembolsó seiscientos ochenta y tres millones de pesos (\$683.000.000) y que el Municipio ejecutó setecientos cincuenta y nueve millones quinientos dieciséis mil setecientos noventa y siete pesos (\$759.516.797), esto es, la totalidad de los recursos desembolsados y un excedente de setenta y seis millones quinientos dieciséis mil setecientos noventa y siete pesos (\$76.516.797).

4.3.1.- Por lo anterior, declaró judicialmente liquidado el Convenio sin saldo a favor de las entidades.

D.- Recurso de apelación de la demandante

5.- El Ministerio solicita revocar parcialmente la sentencia de primera instancia⁸ para que se declare el incumplimiento del Convenio y se ordene el reintegro de los recursos no ejecutados y de los rendimientos financieros generados. En el recurso de apelación plantea los siguientes argumentos:

5.1.- El Certificado Final de Supervisión demuestra que el Municipio incumplió el Convenio en la medida en que no presentó los documentos necesarios para su liquidación. Esta circunstancia impidió que demostrara la ejecución de los recursos desembolsados por el Ministerio.

5.2.- En la liquidación judicial del Convenio el tribunal omitió ordenar el reintegro de los rendimientos financieros que estaban acreditados a partir de las certificaciones emitidas por Bancolombia. Aunque en el expediente reposaba una certificación de la Secretaría de Planeación del Municipio sobre la cancelación de los rendimientos financieros, lo cierto era que no existía comprobante de pago alguno que respaldara la afirmación contenida en la prueba documental.

5.3.- En la liquidación judicial también se omitió ordenar el reintegro del saldo de los recursos desembolsados que no fueron comprometidos en la ejecución del Convenio, el cual ascendía a veinte millones novecientos ochenta y nueve mil

⁸ Cuaderno principal, folios 129 – 134.



seiscientos veintinueve pesos (\$20.989.629) y estaba demostrado a partir de la Certificación Final de Supervisión.

II. CONSIDERACIONES

E.- Decisión a adoptar

6.- La Sala se pronunciará de fondo porque la demanda fue presentada dentro del término legal. El Convenio terminó por vencimiento del plazo el 30 de enero de 2015 y el término para liquidarlo vencía el 31 de mayo de 2015. En consecuencia, el Ministerio tenía hasta el 1° de junio de 2017 para presentar la demanda. Como quiera que la demanda fue radicada el 22 de marzo de 2017, se concluye que fue oportuna.

7.- La Sala revocará parcialmente la sentencia de primera instancia y, en su lugar, (i) declarará el incumplimiento del Convenio y ordenará (ii) el reintegro del saldo de los recursos desembolsados por el Ministerio que no fueron invertidos por el Municipio y (iii) el pago de los rendimientos financieros generados por los recursos desembolsados para el desarrollo del proyecto. Esta decisión se adopta porque está demostrado que el Municipio i) incumplió la obligación de presentar los documentos necesarios para la liquidación del Convenio, ii) no reintegró el saldo de los recursos desembolsados por el Ministerio para el cumplimiento de su objeto, y iii) no pagó los rendimientos financieros generados por los recursos desembolsados por el Ministerio.

F.- El Municipio incumplió el Convenio

8.- En el expediente obra copia del Convenio suscrito por el Ministerio y el Municipio⁹, el cual tenía por objeto aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la construcción del Centro de Integración Ciudadana. El valor Convenio era de seiscientos ochenta y tres millones de pesos (\$683.000.000). Su plazo de ejecución se pactó inicialmente hasta el 30 de junio de 2014 y luego fue prorrogado hasta el 30 de enero de 2015.

9.- De conformidad con el numeral 29 de la cláusula segunda del Convenio, el Municipio se obligó a entregar oportunamente todos los documentos e información requerida para su liquidación y a suscribir el acta de liquidación.

10.- En la contestación de la demanda el Municipio aceptó que no entregó los documentos necesarios para la liquidación del Convenio, pero advirtió que ello no hacía procedente la declaratoria de incumplimiento del Convenio porque su objeto, esto es, la construcción del Centro de Integración Ciudadana, se cumplió.

⁹ Cuaderno No. 3, folios 57 – 70.



11.- Pese a lo anterior, el tribunal consideró que dicha omisión no era de tal magnitud como para considerar que atentaba contra los fines del Estado y el interés general porque <<(…) *cumplió con el fin último del convenio y el objeto contractual se ejecutó plenamente* (...)>>.

12.- La Sala no comparte la postura adoptada en sentencia de primera instancia. El cumplimiento del objetivo principal de un convenio interadministrativo no permite a las partes para desatender obligaciones específicas como lo son las relacionadas con la liquidación.

13.- Por lo anterior, declarará el incumplimiento del Convenio pero negará la pretensión de condena porque no está demostrado que el Ministerio hubiera sufrido perjuicios por la omisión en la que incurrió el Municipio.

G.- Está demostrado que existía un saldo de los recursos desembolsados por el Ministerio que debía ser reintegrado y rendimientos financieros que debían ser pagados

14.- Tal y como se advirtió en el acápite anterior, el Convenio suscrito por el Ministerio y el Municipio tenía por objeto aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la construcción del Centro de Integración Ciudadana.

15.- El Ministerio se obligó a desembolsar al Municipio seiscientos ochenta y tres millones de pesos (\$683.000.000) para la construcción del Centro de Integración Ciudadana.

16.- En relación con los dineros que debía aportar el Ministerio, el Municipio estaba obligado a i) depositar los recursos destinados a la ejecución del proyecto en la cuenta corriente No. 50614772542 de Bancolombia que, de acuerdo con lo establecido en la cláusula décimo sexta, debía generar rendimientos financieros, ii) reintegrar al Ministerio el saldo de los recursos que no hubieran sido comprometidos dentro del plazo de ejecución, y iii) pagar al Ministerio los rendimientos financieros generados por los recursos desembolsados para el cumplimiento del objeto del Convenio.

17.- Ahora bien, en el expediente están demostrados los siguientes hechos:

17.1.- Los seiscientos ochenta y tres millones de pesos (\$683.000.000) aportados por el Ministerio para la construcción del Centro de Integración Ciudadana¹⁰, fueron depositados en la cuenta corriente Bancolombia No. 50614772542, de acuerdo con lo estipulado en el Convenio.

¹⁰ Cuaderno No. 2, folios 486 – 488.



17.2.- El Municipio celebró contratos de i) consultoría para la realización de los estudios y diseños del Centro de Integración Ciudadana¹¹, ii) obra para la construcción del Centro de Integración Ciudadana¹², y iii) interventoría sobre la realización de los estudios y diseños¹³ y la ejecución de la obra¹⁴. El valor total de los contratos ascendió a ochocientos un millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil trescientos noventa pesos (\$801.455.390).

17.3.- El Municipio pagó setecientos cincuenta y un millones ciento sesenta y seis mil seiscientos cuarenta y un pesos (\$751.166.641)¹⁵ por la ejecución de los contratos de consultoría para la realización de los estudios y diseños y obra para la construcción del Centro de Integración Ciudadana.

17.4.- El Ministerio y el Municipio suscribieron el acta de recibo y entrega del Centro de Integración Ciudadana¹⁶, en la que se advirtió que la obra cumplía las especificaciones técnicas establecidas en los requerimientos técnicos.

18.- No obstante lo anterior, en el expediente reposa el oficio del 19 de mayo de 2017¹⁷ por medio del cual Bancolombia certificó que la cuenta corriente No. 50614772542, en la que fueron depositados los recursos del Convenio, tenía un saldo de veintidós millones cuatrocientos diecisiete mil quinientos setenta y ocho pesos (\$22.417.578), de los cuales un millón trescientos dos mil quinientos treinta y cuatro pesos (\$1.302.534) correspondían a rendimientos financieros.

19.- La información reportada por Bancolombia encuentra respaldo en los extractos bancarios correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017¹⁸ en los que, además, se advierte que el saldo que quedaba en la cuenta corriente correspondía a recursos desembolsados por el Ministerio y que no fueron ejecutados por el Municipio.

20.- Si bien en el expediente obran certificaciones de la Secretaría de Planeación y de la Alcaldía en las que se afirma que el Municipio ejecutó en su integridad los recursos desembolsados por el Ministerio y que pagó los rendimientos financieros generados por dichos recursos, lo cierto es que en el expediente no obran medios de prueba que respalden tales afirmaciones.

21.- En virtud de lo anterior, se modificará la liquidación realizada en sentencia de primera instancia, la cual quedará así:

¹¹ Cuaderno No. 2, folios 390 – 400.

¹² Cuaderno No. 2, folios 431 – 439.

¹³ Cuaderno No. 2, folios 414 – 415.

¹⁴ Cuaderno No. 2, folios 457 – 461.

¹⁵ Cuaderno No. 4, folios 154 – 173.

¹⁶ Cuaderno No. 4, folios 17 – 21.

¹⁷ Cuaderno No. 4, folios 150 – 151.

¹⁸ Cuaderno No. 4, folios 174 – 201.



BALANCE FINAL

Recursos desembolsados por el Ministerio	\$683.000.000
Recursos desembolsados por el Ministerio que fueron ejecutados por el Municipio	\$661.884.956 ¹⁹
Rendimientos financieros	\$1.302.534
Saldo a favor del Ministerio	\$22.417.578

H.- Actualización de la condena

22.- La Sala condenará al Municipio a pagar a favor del Ministerio la suma de veintidós millones cuatrocientos diecisiete mil quinientos setenta y ocho pesos (\$22.417.578), monto que corresponde al saldo a favor arrojado por la liquidación judicial del Convenio Interadministrativo No. F-379.

23.- La suma anterior se actualizará utilizando la siguiente fórmula:

$$Ri * \frac{IPC \text{ final}}{IPC \text{ inicial}} = Ra$$

23.1.- Donde *Ra* (renta actualizada) es el valor actualizado de la condena, *Ri* (renta inicial) es el valor al que ascendió el saldo a favor del Ministerio arrojado por la liquidación judicial, el *IPC inicial* es el vigente al momento en que venció el plazo para realizar la liquidación judicial y el *IPC final* es aquel vigente al momento de proferirse la presente providencia, así:

$$23.2.- 22.417.578 * \frac{115,11 \text{ (febrero de 2022)}}{85,12 \text{ (mayo de 2015)}} = \$30.315.876$$

24.- El valor actualizado de la condena asciende a treinta millones trescientos quince mil ochocientos setenta y seis pesos (\$30.315.876).

I. Condena en costas

25.- Teniendo en consideración que el recurso de apelación prosperó parcialmente, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con el numeral 1 del artículo 365 del CGP.

III. DECISIÓN

¹⁹ Esta suma de dinero resulta de restar al valor desembolsado por el Ministerio (\$683.000.000) el valor de los recursos no ejecutados por el Municipio (\$21.115.044).



Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

RESUELVE

PRIMERO: REVÓCASE PARCIALMENTE la sentencia proferida el 25 de octubre de 2017 por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, la cual quedará así:

<<PRIMERO: DECLÁRASE el incumplimiento del Convenio Interadministrativo No. F-379 por parte del MUNICIPIO DE TOLUVIEJO (SUCRE) por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE judicialmente liquidado el Convenio Interadministrativo F-379 de 2013, suscrito entre la **NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR – FONDO NACIONAL PARA LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – FONSECON** y el **MUNICIPIO DE TOLUVIEJO (SUCRE)**.

TERCERO: En consecuencia, ORDÉNASE al MUNICIPIO DE TOLUVIEJO (SUCRE) pagar a favor de la NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR – FONDO NACIONAL PARA LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – la suma de treinta millones trescientos quince mil ochocientos setenta y seis pesos (\$30.315.876) por concepto de saldo a favor arrojado por la liquidación judicial del Convenio Interadministrativo No. F-379.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación, en los términos dispuestos en el artículo 243 y 247 del C.P.A.C.A.>>

SEGUNDO: Sin condena en costas por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado