



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

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 25000233600020170107901 (61.607)
Demandante: Nación – Ministerio del Interior
Demandado: Municipio de Turbo
Asunto: Controversias contractuales

Temas: *COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA – Definida por las inconformidades planteadas en el recurso de apelación / LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Reconocimiento de los rendimientos financieros producidos con los aportes de la Nación.*

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La controversia gira en torno a la declaratoria de incumplimiento del convenio interadministrativo por parte del municipio demandado y a la petición de su liquidación judicial. En la alzada, la demandante solicita que en la liquidación efectuada por el *a quo* se incluya la obligación a cargo del municipio de pagar los rendimientos financieros de los recursos aportados por la Nación al convenio.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la proferida el 18 de abril de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, a través de la cual se adoptaron las siguientes determinaciones (se transcribe literal):

“PRIMERO: DECLARAR judicialmente liquidado el convenio interadministrativo F-355 de 2013, suscrito entre el MINISTERIO DEL INTERIOR – FONDO NACIONAL PARA LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – FONSECON y EL MUNICIPIO DE TURBO (JESUS MORA) ANTIOQUIA sin saldo a favor de las entidades, conforme a los (sic) 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.”¹ (resaltado del texto original).*

El anterior proveído resolvió la demanda cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho son los siguientes:

Pretensiones

2. El 12 de junio de 2017², la Nación – Ministerio del Interior solicitó que se emitieran las siguientes declaraciones y condenas:

“2.1. Se declare el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Municipio de TURBO, ANTIOQUIA, contenidas en los numerales 19, 29, 34 y 38 de la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo F-355 del ocho (8) de noviembre de 2013, celebrado entre el Ministerio del Interior/Fonsecon y el Municipio de TURBO, ANTIOQUIA.

“2.2. Se ordene al municipio de TURBO, ANTIOQUIA, a devolver al Ministerio del Interior /Fonsecon, la suma de QUINIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$586.952.355) MONEDA LEGAL, como consecuencia de los dineros desembolsados al ente territorial a través del Convenio Interadministrativo F-355 de 2013.

“2.3. Se condene al municipio de TURBO, ANTIOQUIA, a pagar la suma de SESENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS (\$68.300.000) MONEDA LEGAL, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo, contenidas en el Convenio Interadministrativo F-355 de 2013.

“La suma anterior, se tasa con base en la cláusula octava del acuerdo de voluntades, equivalente al 10% del valor del Convenio Interadministrativo F-355 de 2013, amparada por la Póliza de Cumplimiento No. 550-47-994000003127, expedida por la aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA, constituida por el municipio de TURBO, ANTIOQUIA, a favor del Ministerio del Interior/Fonsecon, la cual se encontraba vigente al momento del incumplimiento por parte del ente territorial.

“2.4. Se liquide en sede judicial el Convenio Interadministrativo F-355 del 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 TURBO, ANTIOQUIA, con ocasión del objeto del Convenio Interadministrativo anteriormente señalado.

“2.5. Se indexen y se actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenada la entidad demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del Convenio Interadministrativo F-355 de 2013, al momento de dictar sentencia.

“2.6. Solicito al H. Tribunal, condenar en costas a la entidad demandada”³ (resaltado del texto original).

Hechos relevantes

¹ Folio 96 del cuaderno principal.

² Folio 7 del cuaderno 1.

³ Folio 2 del cuaderno 1.

3. Como supuestos fácticos de su demanda, la parte actora indicó que suscribió el convenio interadministrativo F-355 del 8 de noviembre de 2013 con el municipio de Turbo, cuyo objeto era *“aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la gobernabilidad y 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 TURBO (ANTIOQUIA)’”*, por un valor de \$683.000.000 y un plazo de ejecución que se extendió, mediante tres prórrogas, hasta el 30 de enero de 2015.

4. Mediante los comprobantes de egreso SIIF 22021714, 144856514, 289370314 y 35579815 el Ministerio desembolsó en total \$586'952.355; frente a tales recursos, el municipio se comprometió a brindar información sobre su ejecución, rendimientos financieros, así como los valores a reintegrar al Tesoro Nacional, sin que ello se hubiera cumplido.

5. Aunque la Supervisora del convenio le requirió al municipio los documentos necesarios para llevar a cabo la liquidación bilateral, adujo que al no obtener ninguna respuesta, ello configuró un incumplimiento del negocio jurídico por violación de las cláusulas segunda y cuarta convenidas.

Fundamentos de derecho

6. El Ministerio fundó sus pedimentos en los artículos 311 de la Carta Política; 6 y 95 de la Ley 489 de 1998; 141 y 188 de la Ley 1437 de 2011; 11 de la Ley 1150 de 2007; 75 de la Ley 80 de 1993; y 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015.

Trámite en primera instancia

7. El municipio de Turbo no contestó la demanda⁴. En la audiencia inicial se llevó a cabo el decreto de pruebas⁵ y surtida esta etapa⁶, el *a quo* corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar sus alegaciones y concepto, respectivamente.

8. En esta oportunidad, el Ministerio del Interior reiteró que el municipio no observó sus obligaciones relativas a la entrega de los documentos necesarios para llevar a cabo la liquidación bilateral del convenio, e insistió en la liquidación judicial del mismo.

⁴ Mediante proveído del 29 de junio de 2017 el *a quo* admitió la demanda. Dicho auto le fue notificado al municipio demandado el 11 de julio de 2017, fecha a partir de la cual corrió el término de 25 días previsto para el retiro de los traslados –que venció del 17 de agosto de ese año-, razón por la cual el plazo de 30 días estatuido para contestar la demanda se extendió hasta el 2 de octubre de ese año, según el artículo 172 del CPACA, sin que el municipio realizara pronunciamiento alguno

⁵ El *a quo*, luego de fijar el litigio, decidió lo siguiente en torno a las peticiones probatorias: (i) accedió a la incorporación de los medios documentales aportados con la demanda; (ii) negó el decreto de los testimonios pedidos por la parte demandante, por cuanto no manifestó los hechos objeto de prueba; (iii) ofició al municipio de Turbo para que allegara la documentación relativa al convenio F-355 de 2013; (iv) negó la incorporación de la *“actualización a la certificación final de la supervisión”*, aportada por la actora, por cuanto fue allegada fuera de la oportunidad probatoria; y (v) recalcó que no había lugar a pronunciarse sobre medios probatorios de la entidad accionada, dado que ésta no contestó la demanda.

⁶ En el curso de la audiencia de pruebas se incorporó la documental aportada con la demanda –cuadernos 3 y 4- y la oficiada al municipio, contenida en el cd obrante a folio 73 del cuaderno 1.

El municipio de Turbo y el Ministerio Público guardaron silencio.

Fundamentos de la providencia recurrida

9. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁷ declaró judicialmente liquidado el convenio interadministrativo F-355 de 2013 y negó las demás súplicas de la demanda; para el efecto, afirmó que, como el propósito del aludido negocio era aunar esfuerzos para la construcción del Centro de Integración Ciudadana y esta obra se ejecutó en un 100%, no había lugar a declarar su incumplimiento bajo el argumento de que el municipio no entregó los documentos requeridos para realizar la liquidación bilateral del mismo.

10. En esa línea, afirmó que, si bien el ente territorial no aportó la información solicitada, dicha inobservancia no tiene la magnitud para considerar configurado un incumplimiento relevante que atente contra los fines del Estado, pues la evidencia muestra que sí se alcanzó el fin último del convenio.

11. Procedió a liquidar el convenio interadministrativo en estudio y, al hacerlo, indicó que el municipio ejecutó el 100% de los recursos desembolsados, por lo que no existe saldo a favor de alguna de las entidades. El *a quo* puso de presente las siguientes cifras:

Valor del convenio	\$683.000.000
--------------------	----------------------

Desembolsos hechos por el Ministerio del Interior

Primer desembolso	\$10.482.241
Segundo desembolso	\$262.717.759
Tercer desembolso	\$341.500.000
Cuarto desembolso	\$68.300.000
TOTAL DESEMBOLSADO	\$683.000.000

El municipio celebró los siguientes contratos, para lograr el objeto convenido:

Contrato de consultoría No 162-2014	\$26,884,000
Contrato de interventoría No 161/2014	\$2,381,818
Contrato de obra No 233 del 29 de mayo de 2014	\$951,555,272
Contrato de interventoría No. 262/2014	\$66,493,220
VALOR TOTAL INVERTIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE INTEGRACIÓN	\$1,047,314,310

BALANCE FINAL

Total desembolsado por el Ministerio	\$683,000,000
Total aporte del municipio	\$364,314,310
Total ejecutado por el municipio	\$1,047,314,310
Saldo a favor de alguna de las entidades	0

⁷ Folios 84 a 96 del cuaderno principal.

12. Sostuvo que al no existir sustento para la devolución de suma alguna –ante la ejecución de los recursos desembolsados y la entrega del Centro de Integración Ciudadana– tampoco procedía el reconocimiento de intereses o rendimientos financieros.

II. EL RECURSO INTERPUESTO

Síntesis del recurso de apelación:

13. La demandante se alzó contra la sentencia de primer grado, solicitando que en la liquidación judicial realizada por el *a quo* se incluyeran los rendimientos financieros que generaron los recursos consignados en la cuenta bancaria definida para la ejecución del convenio por parte de la Nación–Ministerio del Interior, y a favor del municipio de Turbo.

14. Aseveró que como “*el dueño del capital es, a la par, dueño de los rendimientos financieros*”⁸, estos últimos, si se causan, deben beneficiar al Tesoro Nacional y no al ente territorial demandado; lo anterior, bajo las previsiones contenidas en los artículos 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, 10 y 11 del Decreto 630 de 1996 y 33 del Decreto 4730 de 2005, que determinan, entre otros aspectos, que los recursos que la Nación entregue a las entidades ejecutoras no podrán utilizarse para la constitución de depósitos de ahorro y a término, y sus rendimientos financieros deben ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

15. En los términos del literal g, numeral 27, de la cláusula 27 del convenio, afirmó que el municipio debía entregar la certificación de la cuenta bancaria del proyecto, “*en la cual se demuestre los saldos y rendimientos financieros de los recursos ... y constancia de la consignación al Tesoro Nacional de ser el caso*”⁹ y que, además, según la cláusula 32, el municipio debía devolver al Ministerio o al Tesoro Nacional los saldos de los recursos aportados, así como los rendimientos financieros generados con ocasión de los mismos; obligaciones que fueron desconocidas por el ente demandado.

16. Agregó que la presente controversia no constituye “*un mero capricho de la administración*”¹⁰, de cara a eventuales investigaciones fiscales y disciplinarias para el ordenador del gasto, por la indisciplina contractual del municipio de Turbo.

Trámite en segunda instancia

17. Al alegar de conclusión¹¹ el municipio de Turbo pidió confirmar la sentencia apelada, fundamentado en que no es de recibo que el actor reclame para sí unos recursos que fueron utilizados para un fin que efectivamente se materializó.

⁸ Folio 102 del cuaderno principal.

⁹ Folio 103 del cuaderno principal.

¹⁰ Folio 104 del cuaderno principal.

¹¹ Mediante auto del 20 de septiembre de 2018.

La demandante y el Ministerio Público no se pronunciaron.

III. CONSIDERACIONES

El objeto de la apelación

18. Como el recurso de alzada tiene por finalidad que el superior jerárquico revise la decisión del *a quo*, acusada de ser errática o de romper o lesionar el ordenamiento jurídico, se impone contrastar los argumentos del apelante y los aspectos de la decisión de primer grado que son atacados por esta vía, como definitorios de la competencia material del juez de segunda instancia¹². Con esta precisión, al *ad quem* le está vedado -salvo las excepciones hechas por el legislador¹³- volver sobre temas no discutidos del fallo impugnado que son aceptados por el recurrente (porque omite debatirlos en la sustentación del recurso de apelación o porque expresamente los elimina de la discusión manifestando su asentimiento en relación con ellos), pues éstos quedan cobijados por la presunción de legalidad y acierto que acompaña a las providencias judiciales.

19. En el *sub lite*, el eje de la decisión se circunscribirá a determinar si hay lugar o no al pago de los rendimientos financieros aducidos, dejando de lado el examen de las pretensiones de incumplimiento y el análisis del balance puesto de presente por el Tribunal en torno al logro o no del objeto convenido.

Caso concreto

20. Los rendimientos financieros corresponden a las ganancias o valores excedentes resultantes de la inversión, entrega o administración de un monto de dinero. Se afilian en la categoría de los frutos civiles¹⁴ provenientes del capital inicial y, en esa medida, “*pertenecen también al dueño de la cosa de que provienen*” –artículo 718 del Código Civil–.

21. Para entender su asignación en las finanzas estatales, resulta relevante precisar que el artículo 352 de la Carta Política prevé que los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel están sujetos a lo establecido por la ley orgánica del presupuesto y que, mediante el artículo 24 de la Ley 225 del 20 de diciembre de 1995, se autorizó al Gobierno Nacional a recopilar la aludida ley con las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, compilación que constituye el referido Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) -Decreto 111 de 1996-.

¹² Entre otras providencias de la Subsección A, ver la sentencia del 20 de mayo de 2022 Rad. 50001-23-31-000-2005-40044-01 (53.800); y sentencia del 4 de marzo de 2022, radicación 73001-23-33-000-2015-00512-01 (66.390).

¹³ El artículo 320 del CGP consagra como fin de la apelación que el superior examine la cuestión decidida “... *únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante*”. Además, el juzgador puede pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada.

¹⁴ Los frutos civiles, en los términos del artículo 717 del Código Civil, son “*los precios, pensiones o cánones de arrendamiento o censo, y los intereses de capitales exigibles, o impuestos a fondo perdido*”.

22. El EOP prevé que todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones allí contenidas (art. 1º) y establece que “*el Presupuesto General de la Nación está compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional*”; indica que este último “*comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta*” (art. 3º).

A su vez, consagró, para efectos presupuestales, que “*todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional*”¹⁵ (se subraya).

23. En desarrollo del principio de unidad de caja, que consagra que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se pagarán todas las erogaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, el parágrafo 2º del artículo 16 del citado EOP determinó que “*los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la dirección del tesoro nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley (...)*”.

Sobre la materia, vale precisar que el citado principio procura que los recursos estatales sean manejados de forma eficiente y ordenada, a partir de dos ejes centrales: “*en primer lugar, se concreta en que los ingresos estatales deben integrarse a una caja común y única, con cargo a la cual se realizan las erogaciones propias de la gestión del ente público; y en segundo lugar, como corolario de lo anterior, no debe haber rentas atadas ni rentas con destinación específica que afecten esa correlación entre la caja común y la generalidad del gasto*”¹⁶. Asimismo, en aplicación del aludido mandato, con la entrada en vigencia de la Ley 179 de 1994, incorporada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se estableció que los organismos del orden nacional solo pueden depositar sus recursos en la Cuenta Única Nacional, a nombre de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

24. Bajo esta línea, los artículos 31 y 101 del citado Estatuto prescriben:

"Artículo 31. Los Recursos de Capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros ..."

"Artículo 101. La dirección de tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes."

¹⁵ Artículo 4 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

¹⁶ PLAZAS VEGA. Mauricio. *Derecho de la Hacienda Pública*, Tomo I, Temis, Segunda Edición, 2006, p. 554.

“Pertenece a la Nación los rendimientos obtenidos por el sistema de cuenta única nacional, así como los de los órganos públicos o privados con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social” (se resalta).

25. A su turno, el Decreto 630 del 2 de abril de 1996, "Por el cual se modifica el Decreto 359 de 1995", señaló:

“ARTÍCULO 10. Los recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección del Tesoro Nacional-, entregue a los órganos y entidades financiados con recursos de la Nación, no tendrán por objeto proveer de fondos las cuentas bancarias oficiales, sino atender los compromisos y obligaciones asumidos por ellos frente a su personal y a terceros, en desarrollo de las apropiaciones presupuestales legalmente autorizadas.

“ARTÍCULO 12. Los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos de la Nación, si se causan pertenecen a ésta y en consecuencia, deberán consignarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, en la Dirección del Tesoro Nacional. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 12 de la Ley 38 de 1989, exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico”

26. Igualmente, el Decreto 430 de 2005, aplicable a los órganos nacionales cobijados por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagra sobre los rendimientos financieros lo siguiente:

“Artículo 33. Rendimientos Financieros. Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, incluidos los negocios fiduciarios, deben ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo. Se exceptúan los rendimientos financieros generados con aportes destinados a la seguridad social”.

27. En esa medida, la interpretación de las mencionadas normas presupuestales permite afirmar que los rendimientos que se originan en recursos de la Nación deben ser reintegrados a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional. En todo caso, si se trata de recursos entregados para financiar entidades públicas, ellos deben dirigirse a cubrir los compromisos asumidos por las últimas; sin embargo, si durante la ejecución resulta necesario ingresar recursos al sistema bancario, los rendimientos que produzcan deberán ser consignados en la Cuenta Única Nacional, toda vez que, al margen de que hubieran sido dados para la ejecución o financiación de un proyecto en particular, tales beneficios o ganancias son accesorios al capital entregado para fomentar la entidad destinataria, de modo que se constituyen en frutos civiles que benefician o acrecientan al dueño del que provienen, en este caso, la Nación¹⁷.

¹⁷ En línea con las citadas normas, la Contraloría General de la República, en concepto 2013EE0126067 manifestó en criterio similar: “En este orden de ideas, los rendimientos que se originan en recursos de la Nación deben ser reintegrados a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, y si se generan por recursos propios, deberán incorporarse al presupuesto de la entidad, previo el cumplimiento de las normas que rigen la materia. Es importante destacar que los recursos públicos que entregue el Ministerio de Hacienda a los órganos y entidades, financiados con recursos de la Nación tienen como finalidad atender las obligaciones y los compromisos tanto de su personal como de terceros, sujetos en todo caso a las apropiaciones presupuestales, por lo tanto no pueden beneficiar ni directa, ni indirectamente a sujetos diferentes a los inicialmente viabilizados. Sin embargo, si en desarrollo de la ejecución contractual se requiere mantener tales recursos en cuentas del sector bancario, esta situación tendrá que ser consecuencia de las obligaciones pactadas en los convenios o contratos que se celebren por parte de las entidades estatales y sólo para cumplir la finalidad pública que se pretende satisfacer con la contratación administrativa, teniendo en

28. Aunado a lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación al estudiar lo previsto en la Ley 38 de 1989, previo a su compilación en el Decreto 111 de 1996, aseveró que los rendimientos financieros que se obtengan con la inversión de aportes provenientes de la Nación pertenecen a ella; al respecto, manifestó:

“1º.) El artículo 12 de la ley 38 de 1989 prescribe (sic) principio de ‘unidad de caja’ que consiste en que todas las rentas y los recursos de capital del Estado se destinen a pagar los gastos autorizados durante la vigencia fiscal.

“2º.) En consecuencia, según los párrafos de la misma disposición, el superávit fiscal de los establecimientos públicos y los rendimientos financieros que obtengan con la inversión de aportes de la Nación, pertenecen a ella.

“3º.) Según el artículo 12, párrafo 2o., de la ley 38 de 1989 y 20 del Decreto 3046 de 1989, los rendimientos financieros que los establecimientos públicos obtengan con la inversión de aportes del Estado deben consignarse en la Tesorería General de la Nación dentro de los tres días hábiles siguientes a su liquidación. Sólo se exceptúan de esta obligación ‘las entidades de previsión y seguridad social’.

“4º.) En consecuencia, según los artículos 12 de la ley 38 y 20 del Decreto 3046 de 1989, los rendimientos de los recursos de ‘origen presupuestal y constituidas como patrimonio fiduciario, en virtud de contratos de fiducia o de administración fiduciaria celebrados por la Nación o por entidades nacionales descentralizadas’, pertenecen a ella y deben consignarse en la Tesorería General de la Nación dentro de los tres días hábiles siguientes a su liquidación.

“5º.) El régimen prescrito por los artículos 12 de la ley 38 y 20 del Decreto 3046 de 1989 no sólo se aplica a los rendimientos financieros de los establecimientos públicos, sino también a los que obtenga la Nación por los contratos de fiducia que celebre”¹⁸.

29. En el *sub examine*, el convenio interadministrativo 355 de 2013, suscrito entre la Nación – Ministerio del Interior – Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON y el municipio de Turbo, estableció las siguientes cláusulas, en torno a la materia objeto de debate:

“CLAÚSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DE EL (sic) MUNICIPIO ... 14. *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... 17. Mantener un control contable y financiero independiente para el manejo de los recursos girados por el MINISTERIO-FONSECON, con sus respectivos documentos soportes. Estos documentos deberán ser presentados en el informe mensual al MINISTERIO – FONSECON, de tal forma que le permita a este hacer un seguimiento y control de dichos recursos ... 27. Presentar al MINISTERIO –FONSECON un (1) informe final a la terminación del convenio, donde se describa detalladamente la inversión de los recursos que le fueron suministrados por el MINISTERIO –FONSECON, adjuntando entre otros documentos: ... g) Certificación de la cuenta bancaria del proyecto, en la cual se demuestre los saldos y rendimientos financieros de los recursos del presente convenio y constancia de consignación al Tesoro Nacional de ser el caso ... 32. Reintegrar al MINISTERIO – FONSECON o al Tesoro Nacional, según sea el caso, a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la terminación del proyecto, los saldos de los recursos aportados por el MINISTERIO – FONSECON que no hayan sido comprometidos dentro del plazo de ejecución pactado, así como el de los rendimientos financieros generados con ocasión de los mismos”¹⁹.*

cuenta que si producen o generan rendimientos, éstos deberán ser reintegrados a la Nación, a través de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional”.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 1 de julio de 1993, radicación 524.

¹⁹ Folios 58 a 60 del cuaderno 2.

30. En la cláusula quinta del negocio²⁰ se estipuló que el Ministerio aportaría hasta la suma de \$683'000.000, que incluía la totalidad de costos, estudios y diseños, obra e interventoría y los demás requeridos para la ejecución del proyecto, mediante cuatro desembolsos, así: a) el primero, por el valor de \$10'482.241; b) el segundo, por la suma de \$262'717.769; c) el tercero, por \$341'500.000; y d) un último desembolso, por \$68'300.000; cada uno en distintos momentos de ejecución del proyecto, en atención a su avance. Igualmente, en el evento en que los estudios y diseños arrojaran un mayor valor al presupuestado por el Ministerio, el municipio se comprometió a dar *“el recurso faltante antes de publicar el proceso de selección de obra. Así mismo, si durante la ejecución de la obra se presentan circunstancias que impliquen un mayor valor, la entidad territorial se obliga a aportar el recurso faltante”*²¹.

31. En la cláusula décima sexta del convenio se determinó que los desembolsos efectuados por el Ministerio se depositarían en *“la CUENTA DE AHORROS No. 959-145795-98 del (sic) Bancolombia, denominada MUNICIPIO DE TURBO ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA establecida para el proyecto a nombre del Municipio de TURBO”*²².

32. En este orden de ideas y ante la constatación de las normas presupuestales que determinan el pago de los rendimientos financieros provenientes de la inversión de los recursos originados en aportes de la Nación, mediante la consignación de éstos en la cuenta de la dirección del Tesoro Nacional y que, además, estas previsiones fueron llevadas al contenido obligacional del convenio interadministrativo 355 de 2013, al estipular que el municipio debía reintegrar al Tesoro Nacional a la terminación del proyecto los rendimientos financieros producidos con ocasión de los recursos aportados por el Ministerio, resulta ineludible verificar si se acreditó la generación de tales rendimientos o ganancias con ocasión de los desembolsos entregados por la Nación al municipio de Turbo.

33. Al examinar el expediente, obran: (i) la certificación emitida por Bancolombia²³, del 16 de octubre de 2013, donde informó que el municipio de Turbo tenía la cuenta de ahorros 959-145795-98 *“Estudios, Diseño y Construcción del Centro de Integración Ciudadana”* y, (ii) la constancia proferida por la Tesorería del municipio de Turbo, el 21 de enero de 2016, en la que se certificó que *“a 31 de diciembre de 2014, la cuenta de Ahorro No. 959-14579598 ... se encontraba con un saldo de \$586.027.852,21 ... y unos rendimientos Financieros de \$1.172.411,21 (UN MILLONES CIENTO SETENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS PESOS CON VEINTIÚN CENTAVOS)”* (transcripción textual)²⁴.

34. Asiste razón a la demandante, en considerar que el *a quo* no tuvo en cuenta los rendimientos financieros dentro de la liquidación que elaboró -numeral 11 de esta providencia-, de manera que ante su falta de inclusión, resulta procedente modificar el balance mencionado, pues ello obvió las disposiciones legales que así

²⁰ Folio 61 del cuaderno 2.

²¹ Folio 58 del cuaderno 2.

²² Folio 64 del cuaderno 2.

²³ Folio 44 del cuaderno 2.

²⁴ Folio 529 del cuaderno 3.

lo disponen, al igual que desconoció las previsiones contractuales que remarcaron en tal obligación –recuérdese que el convenio dispuso, además, que “*si durante la ejecución de la obra se presentan circunstancias que impliquen un mayor valor, la entidad territorial se obliga a aportar el recurso faltante*”, quedando comprometido el municipio a efectuar tal cobertura, sin modificar la obligación de retorno de los rendimientos financieros a su titular, la Nación-.

35. En consecuencia, se modificará la liquidación judicial, con la aclaración que esta variación se circunscribirá a los rendimientos financieros probados a través de la certificación del 21 de enero de 2016, ya aludida, en la medida que no se aportó otro medio de convicción para estos efectos, ni se advierte prueba o manifestación que controvierta la cifra indicada en tal documento.

36. Asimismo, al advertir que el valor en letras y números registrado en aquel documento no es coincidente, se preferirá la cifra escrita en palabras²⁵, esto es, “UN MILLONES CIENTO SETENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS PESOS CON VEINTIÚN CENTAVOS”, y no “\$1.172.411,21”, la cual se introducirá como una obligación de pago a cargo del municipio de Turbo y a favor de la Cuenta Única Nacional, a nombre de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, sin variar los demás componentes que integran la liquidación del convenio interadministrativo 355 de 2013, comoquiera que, se itera, el apelante no esbozó un reproche en torno a éstos en la alzada.

37. Por consiguiente, se actualizarán los rendimientos financieros certificados que le corresponde pagar al municipio -\$1'172.400,21, utilizando los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, para ello se tendrá en cuenta que el índice inicial corresponde a la fecha en la cual la entidad accionada debía cancelarlos, según la cláusula segunda del convenio²⁶ -20 de febrero de 2015²⁷- y que el índice final corresponde a la fecha de esta providencia, con base en la siguiente fórmula (donde Vp corresponde al valor presente y Vh al valor histórico o inicial):

$$Vp = \frac{Vh \times \text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

$$Vp = \frac{1.172.400,21 \times 131,77}{\text{Índice inicial}}$$

²⁵ “De conformidad con las reglas de la hermenéutica jurídica, cuando en un texto legal o contractual se quiere expresar un mismo valor o una misma suma en letras y números, presentándose diferencias y discordancias entre lo literal y lo numérico, debe primar el valor o la suma escrita en palabras, bajo el entendido de que resulta mucho menos probable que al escribirlas se presenten yerros o equivocaciones. Es precisamente por ello que el artículo 623 del Código de Comercio, al referirse a las diferencias que se pueden presentar en el importe de un título valor, dispone: “Artículo 623. Diferencias en el título del importe escrito en cifras y en palabras – aparición de varias cifras. Si el importe del título aparece escrito a la vez en palabras y en cifras, valdrá, en caso de diferencia, la suma escrita en palabras...”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 2 de septiembre de 2010, Rad. 25000-23-24-000-2004-00948-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

²⁶ “... a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la terminación del proyecto”.

²⁷ Dado que el plazo negocial feneció el 30 de enero de 2015, los 15 días hábiles con los que contaba el municipio para reintegrar los rendimientos financieros transcurrieron del 2 de febrero al 20 de febrero de 2015.

83,96

Vp= 1.840.009,23

38. De modo que, la suma que le corresponde pagar al municipio de Turbo a favor de la Cuenta Única Nacional, a nombre de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, por concepto de los rendimientos financieros es de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CUARENTA MIL NUEVE PESOS CON VEINTITRÉS CENTAVOS M/CTE (\$1'840.009.23).

Costas

39. En los términos del artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas previstas en el Código General del Proceso, normativa que establece, en su artículo 365, numeral 1, que “*se condenará en costas a la parte vencida o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación*”.

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

40. En este orden de ideas, se fijan las agencias en derecho, para esta instancia, en la suma de un (1) SMMLV a favor de la Nación – Ministerio del Interior, cifra que no supera los seis (6) SMMLV, límite máximo para la tasación de las costas en segunda instancia, según lo establece el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

MODIFICAR la sentencia proferida el 18 de abril de 2018, por el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, la cual quedará en los términos de la presente decisión:

PRIMERO: DECLARAR judicialmente liquidado el convenio interadministrativo 355 de 2013, suscrito entre la Nación – Ministerio del Interior y el municipio de Turbo.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** al municipio de Turbo a pagar a favor de la Cuenta Única Nacional, a nombre de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, la suma de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CUARENTA MIL NUEVE PESOS CON VEINTITRÉS

Radicación: 25000233600020170107901 (61.607)
Demandante: Nación – Ministerio del Interior
Demandado: Municipio de Turbo
Asunto: Controversias contractuales

CENTAVOS M/CTE (\$1'840.009.23), por concepto de los rendimientos financieros que el ente territorial debía reintegrar, con ocasión de la ejecución del convenio interadministrativo 355 de 2013.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: CONDENAR en costas, por esta instancia, al municipio de Turbo en favor de la Nación – Ministerio del Interior por la suma de un (1) SMMLV.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE²⁸
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

V.F

²⁸ Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI.