



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00501-01 (70.504)

Demandante: DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

Demandado: MINISTERIO DEL DEPORTE (ANTES, COLDEPORTES)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: LIQUIDACIÓN DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS: Los convenios interadministrativos se rigen por sus propias cláusulas, por lo que no aplica el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública / Para que un convenio pueda liquidarse unilateralmente, las partes deben haber incluido esta prerrogativa de manera clara, expresa e inequívoca / La liquidación unilateral de un convenio interadministrativo no puede cristalizarse en un acto administrativo.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia del 3 de agosto de 2023¹, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por medio de la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El departamento de Norte de Santander demandó al Ministerio del Deporte, antes Coldeportes, con la pretensión de que se declarara la nulidad de las Resoluciones 000496 del 14 de marzo de 2018 y 001334 del 26 de junio de ese año, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el convenio interadministrativo 710 de 2014, que tenía por objeto aunar esfuerzos para la construcción del complejo deportivo Elías Sáchica, en el municipio de Puerto Santander. Asimismo, solicitó que se le ordenara al demandado proceder con la liquidación bilateral, pagando los recursos pendientes y los intereses comerciales moratorios.

¹ Documento denominado “ED_040FALLO1AINSTANC(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.



II. ANTECEDENTES

1. La demanda:

Mediante demanda radicada ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 17 de julio de 2020², el departamento de Norte de Santander se dirigió en contra del Ministerio del Deporte, antes Coldeportes³, con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERA: De conformidad con los hechos ya expuestos en el título anterior, solicito muy respetuosamente, se decrete la NULIDAD de los siguientes actos administrativos:

- *Resolución No. 000496 de 2018 por medio de la cual se procedió a la LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N° 710 de 2014.*
- *Resolución No 1334 del 26 de junio de 2018 que resolvió el recurso de reposición.*
- *Resolución N° 2670 del día 11 (sic) de diciembre de 2018, que resuelve la solicitud de revocatoria directa.*

SEGUNDA: Que, como consecuencia de lo anterior, se ordene a la entidad proceder a efectuar la liquidación bilateral del contrato, atendiendo las observaciones que pueda exponer el ente territorial.

TERCERA: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a manera de restablecimiento del derecho y/o condena, se ordene a COLDEPORTES hoy MINISTERIO DEL DEPORTE, pagar a la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER en razón de perjuicios materiales la suma de \$1.614.876.816,26, correspondiente a los recursos dejados de aportar (segundo aporte) por COLDEPORTES, y que tuvo que invertir el ente territorial de manera adicional con recursos propios.

² En el documento denominado “ED_001CARATULA20200(.pdf) NroActua 2” del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado se indicó que la demanda se presentó el “24/07/2020”. No obstante, en el documento “ED_004ACTAREPARTO20(.pdf) NroActua 2” del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado se puede identificar el correo remitido por el secretario jurídico del ente actor con la demanda (dirigido a la dirección electrónica demandascuc@cendoj.ramajudicial.gov.co), el cual tiene fecha del 17 de julio de 2020. El acta individual de reparto sí es del 24 de julio siguiente.

³ La Ley 1967 del 11 de julio de 2019 transformó a Coldeportes en el Ministerio del Deporte. El artículo 1 dispone: “Transfórmese el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte como organismo principal de la Administración pública, del nivel central, rector del sector y del Sistema Nacional del Deporte”. Los artículos 7, 9 y 10 prescribían, en su orden, que el ministerio sería el titular de los bienes muebles e inmuebles y de los derechos y obligaciones que fueran de Coldeportes; que aquel continuaría con el trámite y representación de los procesos judiciales en los que fuera parte este, y que los contratos y convenios vigentes suscritos por Coldeportes continuarían ejecutándose por la cartera ministerial (sin que para ello se necesitara de la suscripción de algún documento adicional diferente a la comunicación a los respectivos contratistas). Asimismo, el artículo 10 estipuló que: “[...] Para todos los efectos contractuales, el Ministerio del Deporte asume los derechos y obligaciones del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes)”.



Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00501-01 (70.504).

Demandante: Departamento de Norte de Santander.

Demandado: Ministerio del Deporte.

Referencia: Medio de Control de Controversias Contractuales.

CUARTA: Condenar a COLDEPORTES HOY MINISTERIO DEL DEPORTE a liquidar y pagar a la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER a partir de la ejecutoria de la sentencia, intereses comerciales moratorios a la tasa máxima autorizada por la ley, [s]obre todas las sumas líquidas hasta que se produzca el pago efectivo.

QUINTA: Condenar en costas a COLDEPORTES hoy MINISTERIO DEL DEPORTE⁴.

1.1 Los fundamentos de hecho:

El Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) y el departamento de Norte de Santander suscribieron el convenio interadministrativo No. 710 del 23 de diciembre de 2014, cuyo objeto era la construcción del complejo deportivo Elías Sáchica en el municipio de Puerto Santander. Como consecuencia de este acuerdo, fue celebrado con el consorcio Popuerto el contrato de obra 00674 del 6 de octubre de 2015, que tenía por objeto construir el mencionado complejo deportivo. El inicio de este segundo negocio aconteció el 9 de noviembre de 2015, y su valor ascendió a \$2'719.265.312.

Durante la ejecución del contrato 00674 se presentaron diferentes imprevistos, los cuales fueron solucionados entre las partes. El “25 de julio de 2018”, el consorcio Popuerto, el municipio de Puerto Santander, el departamento y la comunidad firmaron el acta de recibo final, e hicieron la entrega real y efectiva de lo ejecutado. Las partes intervinientes en este trámite dejaron constancia de que la obra contratada se ejecutó en su totalidad y a plena satisfacción.

Los imprevistos referidos previamente (como problemas con los terrenos aledaños a aquel en donde se ejecutó la obra), los cuales generaron prórrogas y mayores costos, fueron de pleno conocimiento de los supervisores y de los delegados para la vigilancia del proyecto por parte de Coldeportes. De todos modos, estos mayores recursos fueron asumidos, en gran proporción, por el departamento.

Una vez concluido el plazo de ejecución del convenio, se proyectó el acta de liquidación bilateral, del 5 de diciembre de 2017, en la cual se ordenaba el reintegro

⁴ La demanda inicial reposa en el documento denominado “ED_002DEMANDA202000(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado. Sin embargo, las pretensiones que acaban de plasmarse y la información de la demanda que procederá a exponerse fueron extraídas de la subsanación del libelo introductorio, obrante en el documento “ED_008SUBSANACIONDEMAND(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 3 – 41 del archivo digital).



de \$1.076'584.544,18. En oficio 2017EE0038728 del 6 de diciembre siguiente, Coldeportes citó al departamento para que, en el término de 5 días, suscribiera y remitiera el acta bilateral que se adjuntaba. Mediante oficio No. 00000028 del 3 de enero de 2018, la secretaria general del departamento solicitó la remisión en medio “*magnético*” de este documento, con el fin de realizar los ajustes y observaciones pertinentes. Igualmente, señaló que el término de 5 días era violatorio de la ley y del debido proceso, por cuanto en ese plazo no podía formular las observaciones.

El departamento demandante no recibió respuesta a la anterior comunicación ni una copia digital del proyecto de acta de liquidación. Ello implicó “[...] *una violación al debido proceso, al derecho de defensa y de contradicción, por no permitir conocer los términos en que se pretendía liquidar el convenio, y en consecuencia cercenar el derecho a realizar las aclaraciones y observaciones pertinentes*”. Por lo mismo, remitió el oficio 00000516 del 26 de febrero de 2018, mediante correo del 27 de ese mes y año, en el cual insistió en su petición de que se le allegara una copia del acta, sin que tampoco obtuviera respuesta alguna. La secretaria general del departamento reiteró esta última solicitud en correo del 7 de marzo de 2018, el cual no fue respondido.

Coldeportes expidió la Resolución 000496 del 14 de marzo de 2018, a través de la cual liquidó unilateralmente el convenio interadministrativo 710 de 2014 y le ordenó al accionante el reintegro de \$1.076'584.544,18, por valor no ejecutado. En documento del 10 de abril de 2018, el actor recurrió la anterior decisión, el cual fue descartado mediante la Resolución 001334 del 26 de junio siguiente.

La gobernación de Norte de Santander elevó una solicitud ante Coldeportes, con el fin de que se conciliara o revocara directamente la Resolución 001334. Esta última entidad dictó la Resolución 002670 del “*11 de diciembre de 2018*” (es, en realidad, del 14 de diciembre), “[...] *resolviendo desfavorablemente la solicitud de revocatoria directa de los actos administrativos que resolvieron los recursos interpuestos por el Departamento [de] Norte de Santander, decisión notificada el día 17 de enero de 2019 de forma personal [...]*”.

La inversión total realizada para la ejecución del convenio 710 fue de \$3.377'509.884,74⁵, de los cuales el departamento aportó \$2.300'925.340,56,

⁵ Existe una disonancia entre lo escrito en letras y números, así que se refiere el valor que concuerda con la suma de los dos montos enunciados subsiguientemente (aquel plasmado en números).



mientras que Coldeportes únicamente entregó un desembolso de \$1.076'584.544,18.

El demandado no realizó el segundo aporte (\$1.614'876.816,26), por lo que fue necesario que el departamento destinara recursos propios para poder terminar la construcción del complejo deportivo. El primer desembolso al que se hizo mención fue invertido dentro del contrato 00674, que fue firmado entre el actor y el consorcio Popuerto (en concreto, fueron suscritas 7 actas de recibo parcial, bajo la revisión y la aceptación de la interventoría externa y la supervisión de la oficina de proyectos especiales y la Secretaría General del departamento⁶). El complejo deportivo fue ejecutado, al tiempo que el contrato de obra fue terminado y liquidado.

1.2 Los fundamentos de derecho:

-Luego de mencionar el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, dijo que la liquidación debe surtir de mutuo acuerdo y, solo cuando ello no sea posible, se podrá hacer de forma unilateral, ya que es deber de la administración respetar el debido proceso y los derechos de audiencia y de defensa.

Esta es la etapa en la cual las partes del negocio pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes, sin que posteriormente se puedan demandar puntos que no se discutieron en ese momento. *“Por tal razón, esta liquidación no puede hacerse a espaldas de una de las partes, tal y como ocurrió antes de notificarse la Resolución No. 000496 de 2018 emanada de COLDEPORTES”.*

Manifestó que la liquidación unilateral solamente procede cuando el contratista no se presenta a dicho trámite -para hacerlo de forma conjunta- o cuando las partes no llegan a un acuerdo.

-Al desarrollar el *“concepto de violación”*, destacó que Coldeportes procedió con la liquidación unilateral, sin que antes se resolvieran las peticiones del departamento, el cual sí tuvo la intención de liquidar el convenio de mutuo acuerdo (se incurrió en una falsa motivación). Fue, por el contrario, el demandado quien no le permitió

⁶ El valor total de las actas canceladas era igual a \$3.376'676.726.



proceder conforme a ello, lo cual vulneró, además, su derecho de audiencia y de defensa⁷.

-El extremo demandado carecía de competencia para liquidar unilateralmente el convenio 710, porque eso desconocía el carácter subsidiario de este tipo de liquidación. También le impidió al actor presentar observaciones y argumentos, no envió el proyecto de acta de liquidación en medio magnético y el plazo conferido de 5 días fue irrazonable para un asunto como el que es objeto de análisis, siendo indispensable que quedaran definidas todas las circunstancias contractuales para finalizar dicho proceso.

-En la Resolución 000496, la accionada “[...] no motivó de manera clara y precisa las materias que debían ser objeto de revisión, pudiendo advertirse en la actuación de COLDEPORTES, una vulneración de los principios de imparcialidad, transparencia, objetividad, igualdad, debido proceso, proporcionalidad, los cuales deben revestir las actuaciones administrativas, y en especial, el principio de confianza legítima, toda vez que pese a sus insistentes solicitudes, COLDEPORTES previamente decidió dar por terminado el convenio interadministrativo, con lo que cualquier esfuerzo de ejercer el derecho de defensa por parte de la GOBERNACIÓN [DE] NORTE DE SANTANDER, fue, ha sido y será inútil”.

-Para el actor, Coldeportes desatendió los principios de la función administrativa, los principios de coordinación y de colaboración, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 y varias de las funciones que le asignó el artículo 4 del Decreto 4183 de 2011. Asimismo, abusó de su posición dominante y afectó la confianza legítima que le había depositado el departamento -el cual buscaba ayuda y apoyo para el desarrollo del deporte y la recreación en esa región-.

-El accionante expresó los motivos por los cuales, en su criterio, Coldeportes desconoció de forma concreta los principios de igualdad -por negarse al pago de los aportes respectivos y discriminar a la región de Norte de Santander⁸; moralidad -la

⁷ En la demanda se lee: “COLDEPORTES con su actuar, desconoció y transgredió los requisitos legales contemplados en el parágrafo (sic) segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la cual modificó la Ley 80 de 1993, para poder proceder con una liquidación unilateral, en la que la Gobernación tenía todo el derecho de argumentar sus puntos de vista sobre la finalización del contrato, y exponer sus observaciones, una vez recibiera el proyecto de liquidación bilateral, lo cual fue imposible dada la renuencia de la entidad nacional”.

⁸ En la demanda se comentó: “Afectado incluso los postulados de la buena fé (sic) ya que se encontra[r]on imprevisto[s] que son situaciones que se podría considerar involuntarias que afectaron la ejecución del proyecto y fueron de pleno conocimiento por COLDEPORTES, pero que luego de



liquidación se adelantó, quizás, de forma inexacta, poniendo en peligro la ejecución del objeto y sin favorecer al interés colectivo-; imparcialidad; buena fe, y confianza legítima -porque argumentó en los actos demandados que el actor no acreditó la ejecución del proyecto, pese a que siempre se le informó a la supervisora designada por Coldeportes los avances de la obra-.

2. Actuaciones procesales de primera instancia:

En decisión del 30 de julio de 2020, el *a quo* inadmitió la demanda⁹. El 20 de agosto de ese año, la parte actora subsanó el libelo introductorio¹⁰. Mediante proveído del 28 de enero de 2021, el tribunal rechazó la pretensión de nulidad en contra de la Resolución 002670 de 2018, por no estar sujeta a control jurisdiccional, y admitió la demanda frente a las pretensiones de nulidad de las Resoluciones 000496 y 001334 de 2018¹¹.

2.1 Contestación de la demanda:

El 2 de julio de 2021, el Ministerio del Deporte contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones¹². Reprochó que la obra fuera entregada mediante acta del 25 de julio de 2018, pues era una fecha posterior a aquella en que debía finalizar el convenio e, incluso, fue después de que el mismo fuera liquidado unilateralmente. Por lo mismo, “[...] *no es aceptable que por el hecho de que se indique se realizó una entrega de las obras, signifique per se que con ello se cumplió*

reconocer el yerro no entraron a remediar la situación, sino que por el contrario decidieron terminar de manera unilateral el convenio, en un doble perjuicio para dicho consorcio en el procedimiento contractual”.

⁹ Documento denominado “ED_006AUTOINADMITED(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.

¹⁰ Documento denominado “ED_008SUBSANACIONDEMAND(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 3 – 41 del archivo digital). En este documento se volvió a adjuntar una copia de la demanda inicial (pág. 42 – 81).

¹¹ Documento denominado “ED_01120501CONTRACT(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.

Aun cuando para ese momento ya se había creado al Ministerio del Deporte, el tribunal tuvo como parte demandada a Coldeportes.

¹² Documento denominado “ED_015CONTESTACIONDEMAN(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (correo con el mensaje de la remisión en la pág. 1 del archivo digital y la copia de la contestación en las pág. 2 – 27). La contestación fue enviada a las 5:43 p.m. del 2 de julio de 2021.

En este documento se menciona el envío de un vínculo OneDrive con los antecedentes administrativos. No obstante, la contestación viene acompañada de más de 3.000 folios, los cuales corresponden al expediente administrativo; por ello, se entiende que estos documentos son los que fueron adjuntados vía OneDrive. Además, la captura del link compartido con el tribunal no abre, al ser una foto del correo remitido por el ministerio.



con el objeto del convenio interadministrativo, reiterando, además, que no nos consta la realización de esta entrega y que esta sea funcional”.

Afirmó que la entrega de las obras se prolongó por imprevistos asociados al tiempo y a los recursos, pero ello fue generado por el mismo incumplimiento y falta de planeación del departamento, que presentó un proyecto y un análisis diferente a la realidad del terreno -generando mayores costos que la demandada no estaba obligada a asumir-.

El acta de liquidación bilateral fue puesta en conocimiento del ente territorial, mediante el radicado 2017EE0038728. Si bien era cierto que la secretaria general del actor presentó un escrito (es posible concluir que se refiere al oficio 00000028 del 3 de enero de 2018), esta comunicación fue radicada el 12 de enero de ese año, por lo que ya habían transcurrido los 5 días dispuestos para que el departamento firmara el acta o presentara las debidas objeciones, sin que se produjera respuesta al respecto, guardando silencio.

No era cierto que la entidad demandada vulneró los derechos al debido proceso, defensa y contradicción del departamento. Sumado a ello, no era necesario remitir el acta de liquidación en medio magnético, dado que este documento ya se había enviado en físico¹³.

Insistió en que los mayores costos que generó la obra debían ser asumidos por el demandante; por su parte, Coldeportes no realizó otros desembolsos, porque no se cumplieron los requisitos y avances requeridos.

La obra debió ejecutarse dentro de los plazos establecidos en el acuerdo, esto es, hasta el 5 de septiembre de 2016¹⁴. Sobre este punto, el ministerio arguyó:

¹³ En este documento se indicó: “[...] la Resolución No 1334 del 26 de junio de 2018, en efecto decidió no reponer la resolución recurrida, sin embargo, la forma de notificación de este acto administrativo fue personal, el día 11 de julio de 2018 a las 214 p.m. (sic), de acuerdo con el acta de diligencia de notificación personal que obra en el expediente administrativo. (Folio 256 – Carpeta 15)”. En la demanda se había narrado que la notificación fue mediante publicación hecha en la página web de la entidad, el 12 de julio de 2018 -aviso fijado durante 5 días-.

¹⁴ Se resalta: “4. Tal y como se evidencia en el expediente contractual, desde el momento de las observaciones al porcentaje de ejecución físico contenido en los informes de seguimiento el 10 de junio de 2016 hasta la fecha de cumplimiento del plazo de ejecución el día 05 de septiembre de 2016, el Convenio Interadministrativo se encontró suspendido casi en un 98%, y por tanto no se realizaron actividades tendientes a cumplir con los componentes técnicos del objeto contractual”.



[...] Según el último informe de avance semanal No. 27 comprendido entre la semana del 09 al 15 de mayo de 2016, el residente de la interventoría dejó constancia de que se requiere de la adición de recursos y en tiempo al proyecto dado que la estabilización necesaria del terreno donde serán construidas las obras afectó en cierta forma el alcance del proyecto y por lo tanto la interventoría consideró que el tiempo restante no es el suficiente para el cumplimiento de las actividades al 100%.

Por lo anterior, y tal como consta en el Informe Final de Supervisión, las actividades de obra que fueron ejecutadas durante la vigencia del Convenio Interadministrativo corresponden a la ejecución de obras no previstas y mayores cantidades de obra que fueron pagadas con recursos del Ministerio del Deporte, las cuales, no hacían parte de las especificaciones técnicas objeto de este, generando así un desbalance económico en el Contrato de Obra derivado y su paralización, a causa de la imposibilidad de ejecución por falta de recursos que hasta el 05 de septiembre de 2016 no fueron respaldados por el Ente Ejecutor, toda vez que, como lo establece la Cláusula Quinta contentiva de las obligaciones del ente ejecutor, las actividades no previstas debían ser asumidas con recursos del ejecutante, y no con cargo a los recursos que estaban destinados para el desarrollo del proyecto inicial según los Estudios Previos.

Asimismo, las obras no previstas, afectaron de forma directa el alcance del proyecto que originalmente se tenía proyectado en el Contrato de Obra Pública, obligando al contratista a realizar actividades preliminares que se reflejaron en demoras en la ejecución técnica, y falta de apropiación presupuestal para respaldar dichas actividades por parte del demandante, generando la imposibilidad de tener certeza del porcentaje técnico ejecutado para el escenario deportivo a la fecha de terminación del Convenio Interadministrativo.

De lo anterior, resulta diáfano que, el Departamento de Norte de Santander incumplió sus obligaciones inmersas en el Convenio Interadministrativo No. 710 de 2014, por lo que no puede alegar hoy que, tuvo que asumir la finalización de la obra con recursos propios y pretender hacerle ver al despacho un incumplimiento por parte del Ministerio del Deporte cuando no hubo alguno, máxime cuando, la obra fue entregada años después de la fecha de finalización del Contrato Interadministrativo No. 710 de 2014, de lo cual, tampoco hay certeza, pues su entrega es de total desconocimiento de esta entidad.

Reiteró que los desembolsos faltantes no se hicieron efectivos por los incumplimientos del departamento. Por otro lado, *“[...] el Ministerio del Deporte, actuó de acuerdo a lo estipulado en la normatividad, procediendo con diligencia en sus actuaciones administrativas en consideración a las condiciones anómalas que surgieron en la ejecución del convenio interadministrativo, en atención a los compromisos establecidos contractualmente, y requeridos para adelantar todo el trámite de la etapa postcontractual, siempre actuando de buena fe, dirigiendo sus actuaciones de acuerdo con los avances de la obra y el cumplimiento de las obligaciones contractuales”.* Finalmente, adujo que liquidó el convenio de manera unilateral en cumplimiento de los acuerdos contractuales y la normativa aplicable al caso.



Formuló como excepciones de fondo las que denominó: (i) “Incumplimiento del Contrato Interadministrativo 710 de 2014 por parte del Departamento de Norte de Santander”; (ii) “Inexistencia de Concepto de Violación en los Actos Administrativos Demandados”¹⁵ y (iii) “Excepción Innominada, Ecuménica o Genérica”.

2.2 Audiencias y alegatos de primera instancia:

El 15 de septiembre de 2021, se llevó a cabo la audiencia inicial¹⁶. Las audiencias de pruebas se desarrollaron el 1 de octubre de 2021¹⁷ y el 27 de octubre siguiente¹⁸. En esta última diligencia, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

El 10 de noviembre de 2021, el departamento de Norte de Santander presentó sus alegatos de conclusión¹⁹, reiterando los argumentos de etapas procesales

¹⁵ El ministerio argumentó: “Es por esta razón, y al ser el Convenio Interadministrativo un acuerdo de voluntades, en aplicación Cláusula Décima del Convenio Interadministrativo No. 710 de 2014, y en atención al marco normativo que rige la materia, el Ministerio del Deporte se encontraba facultado para proceder con la liquidación unilateral del Contrato Interadministrativo, al ser esta una facultad legal que tienen las Entidades Estatales una vez no se logre la liquidación por mutuo acuerdo, esto con el fin de mantener incólume el recurso público, tal como se procedió en el presente caso, además de contar el Ente demandante con todas las garantías en vía administrativa, y siendo la liquidación unilateral realizada debidamente motivada, de acuerdo con los hechos acaecidos dentro de la ejecución del Convenio Interadministrativo 710 de 2014, por lo que las pretensiones de nulidad de la demanda se encuentran llamadas al fracaso”.

¹⁶ Archivos denominados “ED_02420501CONTRACTU(.pdf) NroActua 2” y “ED_025AUDINI2000501M(.mp4) NroActua 2”, descargados del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.

El litigio fue fijado, así: “Concretados los extremos del proceso, así como los supuestos fácticos y jurídicos relevantes de la demanda y su contestación, se considera que el litigio en este caso se circunscribe a determinar si se encuentra viciado de anulación por los cargos de violación formulados en la demanda, los actos administrativos contractuales expedidos por COLDEPORTES hoy MINISTERIO DEL DEPORTE, dentro del convenio interadministrativo N° 710 de 2014, esto es, la Resolución 000496 del 14 de marzo de 2018, mediante la cual se decidió liquidar unilateralmente el convenio, y la Resolución 001334 del 26 de junio de 2018, por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la anterior resolución, confirmando, y en consecuencia, si resultan procedente las pretensiones de condena formuladas por el DEPARTAMENTO [DE] NORTE DE SANTANDER, como es ordenar efectuar la liquidación bilateral del contrato, reconocer y pagar perjuicios materiales [por] la suma de \$1.614.876.816,26, junto con intereses comerciales moratorios a la tasa máxima autorizada por la ley, y condena en costas”.

¹⁷ Archivos denominados “ED_02920501CONTRACTU(.pdf) NroActua 2” y “ED_TESTIGODOCUMENTALC(.pdf) NroActua 2”, descargados del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (el video de la audiencia también se denomina “030AudPruebas 20-00501.mp4”). En esa diligencia se recibieron los testimonios de los señores Walter René Gómez Ramírez -representante de la interventoría del contrato de obra- y Edwin Yesid Salamanca Torres -quien dijo ser supervisor del contrato de obra 00674-.

¹⁸ Archivos denominados “ED_03420501CONTRACTU(.pdf) NroActua 2” y “ED_033AUDPRUEBAS20005(.mp4) NroActua 2”, descargados del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado. En esta audiencia se recepcionó el testimonio del señor William Villamizar Laguado, exgobernador del departamento.

¹⁹ Documento denominado “ED_035ALEGATOSDEMANDAN(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado. En este archivo se menciona el anexo 1, que contiene



anteriores. Manifestó que no aconteció ninguna de las causales de terminación normal o anormal de los contratos; simplemente Coldeportes, abusando de su posición dominante, decidió liquidar unilateralmente el convenio. Sumado a ello, sostuvo que, debido a que el ente demandado no realizó el segundo aporte, fue necesario destinar recursos propios para finalizar la obra, lo cual le generó un perjuicio equivalente a \$2.300'925.340,56.

El 11 de noviembre de 2021, el Ministerio del Deporte radicó sus alegaciones finales²⁰, repitiendo, en esencia, los planteamientos de la contestación. Pidió tener en cuenta que, si bien el testigo William Villamizar aseguró no tener vínculo con las partes, en su intervención hizo diferentes manifestaciones que podían llevar a pensar que su imparcialidad estaba sesgada, por su anterior cargo como gobernador²¹.

3. La sentencia impugnada:

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander profirió la sentencia del 3 de agosto de 2023, por medio de la cual decidió:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de los siguientes actos contractuales que a continuación se relacionan, de conformidad con la parte considerativa de esta providencia:

✓ Resolución No. 000496 del 14 de marzo de 2018, mediante la cual la Directora del Departamento Administrativo para la Recreación y la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES, hoy Ministerio del Deporte, liquidó de manera unilateral el convenio interadministrativo No. 710 de 2014.

✓ Resolución No. 001334 del 26 de junio de 2018, mediante la cual la Directora del Departamento Administrativo para la Recreación y la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES, hoy Ministerio del Deporte desató el recurso de reposición resolviendo confirmar la anterior decisión de liquidar unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 710 de 2014.

SEGUNDO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE el convenio interadministrativo No. 710 de 2014, en el sentido que el Ministerio del Deporte le debe al Departamento [de] Norte de Santander la suma de DOS MIL CIENTO SETENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS ONCE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$2.175.611.484), por concepto de cofinanciación del proyecto para la construcción del COMPLEJO DEPORTIVO ELÍAS SÁCHICA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER.

varias fotografías; estas reposan en el documento “ED_036ANEXO FOTOGRAFICO(.pdf) NroActua 2” del índice 2 del SAMAI de esta Corporación.

²⁰ Documento denominado “ED_037ALEGATOS DEMANDAD(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.

²¹ Según la sentencia de primera instancia, el Ministerio Público guardó silencio.



TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por todo lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

En firme esta providencia, ARCHIVAR las diligencias, previo el registro correspondiente²².

-Explicó que los convenios interadministrativos, regulados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, son aquellos en los que las entidades estatales persiguen una finalidad común, a través de la realización de intereses compartidos. Según la jurisprudencia de esta Corporación, los mencionados convenios son verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio, cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; tienen como fuente la autonomía de la voluntad; son nominados; son atípicos; se someten al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y al derecho privado -en lo pertinente-; dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; persiguen una finalidad común, y sus diferencias se ventilan a través de las controversias contractuales.

-Reiteró que, como las partes de este acuerdo de voluntades eran entidades públicas, el régimen aplicable era el de la Ley 80 de 1993. De cara a la liquidación, aseguró que se debían valorar los artículos 60 de la Ley 80 y 11 de la Ley 1150 de 2007. Por lo mismo, era claro que la ley, de manera supletoria, le otorgó a la administración la facultad de liquidar los contratos unilateralmente, cuando no se podía llevar a cabo la de mutuo acuerdo.

-El Consejo de Estado ha autorizado que, en este tipo de negocios, las partes definan cuál de las entidades estará en la posibilidad de liquidarlo, ante la falta de acuerdo entre ellas. Lo expuesto, teniendo en cuenta que la liquidación unilateral no es un poder excepcional, y son solo estos los que se encuentran proscritos en los convenios interadministrativos.

-El convenio 710 de 2014 estipuló que su término de liquidación sería de 4 meses, contados desde el vencimiento del plazo de ejecución y que, en todo caso, se daría aplicación a lo previsto en los artículos 60 de la Ley 80 y 11 de la Ley 1150. De allí, el *a quo* entendió que las partes aceptaron el uso de la potestad de liquidación unilateral. En concreto, dicha facultad recaía en cabeza de Coldeportes, quien ostentaba, según se dijo, la calidad de entidad contratante -era el organismo principal

²² Documento denominado “ED_040FALLO1AINSTANC(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.



del sector deporte y tenía como funciones crear espacios que facilitaran la actividad física, la recreación y el deporte-.

-Al margen de lo anterior, que la demandada pudiera liquidar el convenio unilateralmente, no hacía que los actos demandados fueran válidos automáticamente, porque esta especie de la liquidación es subsidiaria, y solo procede cuando el contratista no se presenta a realizar el ajuste de cuentas (previa citación de la contratante) o las partes no llegan a un acuerdo.

-Cuando se expidió la Resolución 000496 del 14 de marzo de 2018, no se había respondido la solicitud presentada por el actor, referente a la oportunidad para realizar observaciones al acta de liquidación bilateral. En contraste con esta situación, Coldeportes fundó su decisión en la falta de respuesta por parte del departamento, a la citación enviada para la suscripción de la liquidación por mutuo acuerdo.

Aunque Coldeportes afirmó que respondió el requerimiento elevado por el demandante, no es claro que se haya surtido la notificación respectiva. Por tanto, el tribunal concluyó que no se había efectuado ningún tipo de pronunciamiento. Así, el *a quo* aseveró que:

[...] una vez revisadas las actuaciones que se surtieron previamente a la expedición del acto demandado, considera la Sala que le asiste razón al ente demandante cuando afirma que no se tuvieron en cuenta por parte de Coldeportes, las solicitudes elevadas a fin de realizar los ajustes y observaciones al acta bilateral del Convenio Interadministrativo No. 710 de 2014, pues tal y como se pudo advertir con antelación, una vez el Departamento [de] Norte de Santander recibió citación para la suscripción de dicha acta bilateral, procedió a solicitar ante Coldeportes el documento en medio magnético a fin de realizar dichas observaciones; no obstante, la entidad no atendió este requerimiento.

-Por lo anterior, en la sentencia se coligió que el demandado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la contradicción del departamento, al no haberle permitido realizar observaciones al acta de liquidación, a fin de suscribirla de forma bilateral. Además, acudió a la liquidación unilateral, desconociendo el carácter subsidiario de esta, y adujo que el actor guardó silencio, a pesar de que realmente sí concurrió al llamado de Coldeportes, solicitando la oportunidad para realizar las observaciones necesarias²³.

²³ En la sentencia se expuso: “No obstante, sobre ello debe precisar la Sala que no resulta un argumento con la suficiente fuerza y asidero jurídico para desconocer el derecho que le asistía al



Para el *a quo*, la intención de la demandada siempre fue imponer su voluntad, sin permitirle al actor realizar sus ajustes o acreditar algo diferente a lo dispuesto en el acta. En palabras de la sentencia, “[...] *se pretendió ‘disfrazar’ la voluntad unilateral como un acuerdo bilateral*”. Igualmente, aseguró que el plazo que le confirió Coldeportes al departamento para la firma del acta de liquidación bilateral fue irracional, pues este tiempo era insuficiente en caso de que el actor deseara hacer observaciones, como en efecto intentó hacerlo.

-Al momento en que el departamento solicitó realizar las observaciones al acta de liquidación bilateral, las partes aún se encontraban en término para acordar una prórroga al plazo para liquidar el convenio de mutuo acuerdo. Por ello, no había impedimento para que la entidad demandada atendiera la petición del actor para realizar las referidas observaciones a la liquidación. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, al expedir los actos de liquidación unilateral, la obra contaba con un avance aproximado del 80% (en palabras de los testigos), por lo que era importante que el departamento realizara observaciones y aclaraciones frente a los supuestos valores no ejecutados.

-Como se declararía la nulidad de las Resoluciones 000496 y 001334 de 2018, se procedería a la liquidación judicial del convenio. Aunque el actor solicitó que se le ordenara al demandado surtir la liquidación de mutuo acuerdo, tal petición no era procedente -porque las partes perdieron esa facultad desde que se notificó el auto admisorio de la demanda-.

-Según el *a quo*, estaba acreditado que el objeto pactado en el convenio 710 de 2014 fue cumplido y ejecutado por parte del departamento, a través del contrato 00674 de 2015. No obstante, también estaba demostrado que el acuerdo se cumplió por fuera

Departamento [de] Norte de Santander como parte en el Convenio Interadministrativo No. 710 de 2014, para realizar las respectivas observaciones que considerara pertinentes a la liquidación, pues como se dijo previamente, la bilateralidad en una liquidación exige que exista un acuerdo de voluntades entre las partes y no una imposición de una de ellas sobre la otra, como pretendió hacerlo Coldeportes al enviar únicamente el acta de manera física, y señalar además que no era necesaria la remisión en medio magnético, pues es evidente que este accionar coartó la posibilidad del ente territorial de realizar ajustes a la liquidación elaborada por Coldeportes. // Máxime si se tiene en consideración que como lo señaló Coldeportes en una de las comunicaciones allegadas al presente trámite, la proyección del acto administrativo que liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 710 de 2014, se realizó bajo las mismas condiciones del Acta de Liquidación Bilateral, es decir que al igual que en el acto administrativo hoy demandado, la liquidación bilateral enviada al Departamento [de] Norte de Santander, ordenaba igualmente el reintegro de la suma de MIL SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS CON DIECIOCHO CENTAVOS M/CTE (\$1.076.584.544,18) de parte del ente territorial, por concepto de valor no ejecutado”.



de su plazo de ejecución. Al margen de ello, solo cuando el incumplimiento sea grave está permitido que se extinga la relación negocial entre las partes.

De ese modo, aun cuando el departamento desatendió el plazo del convenio, ello no podía considerarse un incumplimiento, por cuanto dicho retraso no tenía la gravedad suficiente para afectar la utilidad del negocio. Por el contrario, los documentos del expediente demostraban que el complejo deportivo consumió su finalidad. Por ende, el departamento cumplió con el objeto del convenio, así fuera de forma extemporánea. Sumado a ello, los hechos que motivaron el cumplimiento tardío eran ajenos a la voluntad del actor (problemas con la estabilidad del suelo, el fenómeno climático, alteraciones de orden público, etc.). Es más, estas situaciones sirvieron de sustento para las prórrogas y suspensiones que fueron firmadas por las partes, lo cual denotaba que eran conocidas por Coldeportes, incluso antes de que expidiera las resoluciones de liquidación unilateral.

El tribunal entendió que el departamento tenía derecho a recibir los dos desembolsos que fueron pactados a cargo del demandado, pero que no fueron entregados. Dicho monto debía actualizarse, dando como resultado la suma de \$2.175'611.484. Negó el pago de intereses comerciales moratorios, porque, según lo expresado por la Sección Segunda de esta Corporación, los intereses no proceden cuando ya se ha acudido a la indexación (al tener como origen la misma causa, esto es, la devaluación). El reconocimiento de perjuicios materiales tampoco resultó procedente, “[...] como quiera (sic) que las sumas solicitadas por este concepto, fueron reconocidas dentro de la liquidación judicial efectuada por esta Corporación”. No condenó en costas a la parte vencida, porque no se demostró su causación (acudió al numeral 8 del artículo 365 del CGP)²⁴.

4. Recurso de apelación:

El 22 de agosto de 2023, el Ministerio del Deporte interpuso el recurso de apelación en contra de la anterior decisión, solicitando que la misma fuera revocada y que, en su lugar, se negaran las pretensiones y se declararan probadas las excepciones²⁵.

²⁴ La sentencia se notificó por correo del 4 de agosto de 2023, a las 5:55 p.m. Documento denominado “ED_041NOTIFICACIONFALL(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.

²⁵ Documento denominado “ED_042APELACIONDEMANDA(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.



Adujo que en el proceso se probó que la entidad demandada le remitió al departamento el proyecto de acta de liquidación bilateral, con el fin de que esta fuera suscrita o se formularan observaciones. Así, era innecesario que se adjuntara dicho documento de manera virtual, porque el requisito de citar al actor ya estaba surtido en debida forma. El demandante conocía el contenido del proyecto de liquidación y podía presentar las objeciones que considerara pertinentes, sin que ello hubiera ocurrido. En ese sentido, el no envío del medio magnético no era suficiente para predicar una vulneración del debido proceso.

Hasta el 1 de marzo (se entiende que de 2018), fecha en la que la coordinadora del GIT de contratación informó que se procedería con la liquidación unilateral, el departamento no había brindado pronunciamiento alguno frente al proyecto de acta, limitándose a su solicitud de que fuera enviada por medio digital, pero sin manifestarse frente a su contenido. Por ello, el ente accionado gozaba de competencia para proseguir con la liquidación unilateral, aun bajo el supuesto de que la misma es supletoria.

-No puede tenerse por cumplido el convenio, por el simple hecho de haberse ejecutado la obra, porque ello ocurrió más de dos años después de haber finalizado el plazo e, incluso, después de haberse realizado la liquidación unilateral. *“Tal concepción conllevaría a aceptar que cualquier contratista pudiera ejecutar una obra en su juicio sin observar los plazos pactados para ello”.*

-Acaecido el incumplimiento por una de las partes, recae en ella la obligación de indemnizar los perjuicios causados, en los términos del *“artículo 1363”* del Código Civil (realmente, se refiere al artículo 1613). No puede justificarse el retardo en el cumplimiento de las prestaciones en situaciones anómalas del terreno u otros factores, porque estaba demostrado que el convenio tuvo diferentes suspensiones y prórrogas *“[...] dependiendo de las causas justificadas para acceder a ello”.*

-Reprochó la forma en la cual el tribunal liquidó el acuerdo, porque este no podía basarse simplemente en los valores que el demandado se comprometió a desembolsar, pues no estaba acreditado que la totalidad de los recursos se hubiesen destinado a la obra, en su componente técnico. Era necesario recordar que en el negocio existieron obras adicionales, que debían ser asumidas por el departamento, según lo previsto en la cláusula quinta. Por ello, el actor debió probar, no solamente



la ejecución del complejo deportivo, sino la debida aplicación de los recursos comprometidos por la Nación²⁶.

De cara al segundo desembolso, este se encontraba supeditado a un avance de obra del 10%, lo cual no se materializó, porque para el momento de finalización del plazo, el avance no había ni siquiera alcanzado ese porcentaje. Es más, “[...] *ni siquiera se había iniciado la obra en su componente técnico ni bajo las condiciones específicas de esta, pues el plazo de ejecución y los recursos ya girados por la Nación mediante el primer desembolso se destinaron solamente a la estabilización del terreno, lo que además de incumplimiento contractual, denota una falta de planeación por parte del Departamento de Norte de Santander*”. Refirió el informe de avance semanal No. 27, del 9 al 15 de mayo de 2016, en el cual se sostuvo que el porcentaje ejecutado era del 75.51% -acumulado de la semana 76,26-. Sin embargo, dicho porcentaje se basó en la ejecución de obras no previstas, mas no en las especificaciones técnicas propias del convenio.

También acudió al informe final del supervisor designado por Coldeportes, que llamaba la atención sobre las actividades no previstas y sobre el incumplimiento del departamento al no asumir los mayores costos.

-Insistió en que el departamento incumplió con sus deberes negociales, y explicó que la liquidación es la etapa en la cual las partes deben definir un análisis detallado de las condiciones de calidad y de oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, al tiempo que el balance económico debe dar cuenta del comportamiento financiero del acuerdo.

5. Trámite de segunda instancia:

En auto del 6 de octubre de 2023, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander concedió el recurso de apelación²⁷. A través de decisión del 27 de noviembre de ese

²⁶ Expresó: “*Pero mayor aún, lo anterior en el evento de haberse ejecutado la obra dentro del del plazo de ejecución pactado, es decir, hasta el 5 de septiembre de 2016, situación que no ocurrió, por lo que no puede tenerse por justificados los recursos que aportó la Nación al Convenio Interadministrativo No. 710 de 2014 con posterioridad a dicho plazo, y mucho menos la orden de pago a favor del ente ejecutor por la totalidad de los recursos comprometidos por parte del Coldeportes debido a que correspondía probar a la demandante la ejecución de dichos aportes al componente técnico especificado en el convenio, cosa que no ocurrió dentro del presente proceso*”.

²⁷ Documento denominado “ED_044AUTOR(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado.



año, el despacho sustanciador lo admitió²⁸. Según constancia secretarial del 17 de enero de 2024, el Ministerio Público no emitió concepto²⁹.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia del Consejo de Estado:

Como la demanda se presentó antes de la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021, este proceso se rige, para efectos de la competencia, por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su redacción original.

De ese modo, el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, en los términos del artículo 150 del CPACA.

También le asiste competencia a la Sala para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, por tratarse de un proceso de controversias contractuales con vocación de doble instancia en razón de la cuantía, dado que el monto de las pretensiones y la estimación de la cuantía exceden los 500 SMMLV a la fecha de presentación de la demanda³⁰.

2. Legitimación en la causa:

El departamento de Norte de Santander se encuentra legitimado en la causa por activa, al ser el destinatario de los actos demandados y por haber suscrito el convenio interadministrativo 710 de 2014. Igualmente, el Ministerio del Deporte está

²⁸ Documento denominado “*AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACION(.pdf)* NroActua 4”, descargado del índice 4 del SAMAI del Consejo de Estado.
De conformidad con el numeral 5 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado para alegar de conclusión. Se aclara que, si bien esta demanda se presentó antes de la expedición de la Ley 2080, el recurso es del año 2023, por lo que esta ley resulta aplicable para estos efectos.

²⁹ Documento denominado “*ALDESPACHOPARASENTENCIA_70504OKMARINJG(.docx)* NroActua 11”, descargado del índice 11 del SAMAI del Consejo de Estado.

³⁰ En 2020, año de presentación de la demanda, el salario mínimo en Colombia era igual a \$877.803, según el Decreto 2360 de 2019 (que, multiplicado por 500, da como resultado: \$438'901.500). La pretensión tercera de la demanda busca que se condene al demandado al pago de \$1.614'876.816,26 (dineros del convenio que no fueron entregados por Coldeportes). Por su parte, la cuantía se estimó en \$1.076'584.544,18. Cualquiera de los dos valores que se tome como referencia, supera los 500 salarios mínimos exigidos por la norma para la segunda instancia ante esta Corporación.



legitimado por pasiva, puesto que la Ley 1967 de 2019 -que transformó a Coldeportes- estipuló que aquel asumiría todos los derechos y obligaciones de este, el cual fue la otra parte del negocio jurídico debatido y, además, fue quien expidió las decisiones impugnadas.

3. Material probatorio relevante:

Del material probatorio que obra en el expediente, resulta importante resaltar lo siguiente:

3.1 Coldeportes y el departamento de Norte de Santander suscribieron el convenio interadministrativo 710 del 23 de diciembre de 2014³¹, cuyo objeto era *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para lograr un fin público común entre COLDEPORTES y el Departamento, para ejecutar el proyecto denominado CONSTRUCCIÓN DE[L] COMPLEJO DEPORTIVO ELÍAS SÁCHICA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER, NORTE DE SANTANDER”*. En el parágrafo de la cláusula segunda se dispuso que *“[...] Si EL DEPARTAMENTO pretende ejecutar obras adicionales a las establecidas en el proyecto de inversión y que sean requeridas para el cumplimiento del mismo deberá asumirlos con sus propios recursos”*.

La cláusula tercera prescribía que el valor del convenio ascendía a

³¹ Documento denominado *“ED_008SUBSANACIONDEMAND(.pdf) NroActua 2”*, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 241 – 248 del archivo digital).

En la consideración 9) del acuerdo se plasmó: *“Que el valor del proyecto a ejecutar ha sido presentado por EL DEPARTAMENTO, quien realizó en su momento los estudios de precios y de mercado requeridos, según las condiciones de la región y localidad de su jurisdicción, precios los cuales determinan el valor del convenio. Dicha información fue cotejada por la Dirección de Recursos y Herramienta del Sistema, entre el presupuesto de obra, análisis de precios unitarios (APUs), el listado de materiales de la región y las memorias de cálculo de cantidades de obra, cuya documentación forma parte integral del proyecto radicado en la Entidad. En todo caso EL DEPARTAMENTO deberá asumir con sus propios recursos los valores que puedan generarse como consecuencia de la actualización de precios del proyecto viabilizado por COLDEPORTES y los valores mayores que se generen por concepto de variación de cantidades de obra e ítems no previstos que superen el valor del convenio”*. Por otro lado, en el numeral 11) se lee: *“Que el representante legal del DEPARTAMENTO manifiesta que conoce la ficha de evaluación y elegibilidad del proyecto emitida por COLDEPORTES y todos los demás documentos que hicieron parte de la etapa precontractual del convenio y reconoce que la referida ficha se emitió con base en la información presentada por él, en consecuencia, manifiesta que asume en este convenio las consecuencias de cualquier inconsistencia en la documentación o en los estudios y diseños técnicos presentados a COLDEPORTES, así como la responsabilidad en la formulación del proyecto”*. Y en el numeral 12) se señaló: *“Que la celebración de convenios entre entidades públicas (sic) se realiza con la única intención de procurar el cumplimiento de las competencias que les han sido atribuidas, al igual que para procurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, lo cual deja claro que EL DEPARTAMENTO no es un contratista ejecutor de COLDEPORTES, es un organismo calificado de naturaleza pública que coordinará, aunará esfuerzos y asumirá responsabilidades, en lo que respecta a sus intervenciones en la ejecución del negocio jurídico de naturaleza estatal a celebrar”*.



\$2.844'775.959,44, de los cuales Coldeportes aportaría \$2.691.461.360,44 (\$1.076'584.544,18 en la vigencia 2014 y \$1.614'876.816,26 en la vigencia 2015) y el departamento la suma de \$153'314.599. El departamento de Norte de Santander, según el párrafo de esta cláusula, debía “[...] *asumir con sus propios recursos los valores que puedan generarse como consecuencia de la actualización de precios del proyecto viabilizado por COLDEPORTES y los valores mayores que se generen por concepto de variación de cantidades de obra e ítems no previstos que superen el valor del convenio*”.

La cláusula cuarta regulaba los desembolsos de Coldeportes, los cuales serían tres. Su párrafo primero era del siguiente tenor: “*Teniendo en cuenta la naturaleza del negocio jurídico estatal que se celebrará, se entiende que COLDEPORTES no realizará ningún tipo de pago al establecimiento público ejecutor del proyecto, lo que se realizará corresponde a un desembolso de recursos a la cuenta bancaria abierta para el efecto por el ente ejecutor, el cual será responsable de la ejecución del proyecto objeto del convenio y el adecuado manejo y administración de los recursos públicos allí depositados*”.

Entre las obligaciones generales del departamento (cláusula quinta), se encontraban: “*10. Responder en todo caso, porque la utilización de los inmuebles destinados para la construcción y/o adecuación del escenario deportivo, corresponda a las exigencias constitucionales y legales y sanear cualquier vicio de carácter legal que se pueda presentar en los inmuebles en los cuales se efectuará la construcción de los mismos*” y “*12. Abrir y mantener activa una cuenta corriente individual en una entidad financiera debidamente autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, para el manejo exclusivo de los recursos del proyecto, objeto del convenio y en caso de generarse rendimientos financieros, estos deberán informarse a COLDEPORTES y ser girados al Tesoro Nacional*”.

Paralelamente, entre las obligaciones especiales están: “*4. Asumir con sus propios recursos los valores que puedan generarse como consecuencia de la actualización de precios del proyecto viabilizado por COLDEPORTES y los valores mayores que se generen por concepto de variación de cantidades de obra e ítems no previstos que superen el valor del convenio*”; “*8. Suscribir, conjuntamente, con COLDEPORTES, las actas de iniciación y liquidación del convenio*” y “*14. Reintegrar a COLDEPORTES, a más tardar dentro de los (5) días hábiles siguientes a la ejecución del convenio, los saldos de los recursos aportados, no ejecutados, no*



legalizados, o que por rendimientos financieros se produzcan en ejecución del convenio”.

El numeral 2 de la cláusula sexta incluía como obligación de Coldeportes *“2. Entregar al Ente Ejecutor, los recursos económicos estipulados en este convenio en la forma pactada”.*

La cláusula octava señalaba que el plazo de ejecución correría hasta el 20 de diciembre de 2015. La cláusula décima regulaba la liquidación, así: *“El plazo de liquidación del presente convenio será de cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución, en todo caso se dará aplicación a lo establecido en el artículo 60 de la ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 11 de la ley 1150 de 2007”.* Finalmente, la cláusula decimoquinta estipulaba: *“2.- EL DEPARTAMENTO sólo podrá ejecutar las actividades hasta el tiempo pactado en este documento o en las adiciones y/o prórrogas que se suscriban. Vencido el plazo para la inversión de los recursos o agotado el valor contractual, EL DEPARTAMENTO deberá dar aviso a COLDEPORTES y cesar en la ejecución del convenio”.*

3.2 El acta de inicio del convenio, suscrita por la supervisora y por el gobernador de Norte de Santander, tiene fecha del 26 de diciembre de 2014³².

3.3 Las partes celebraron la prórroga No. 1 del 18 de diciembre de 2015³³, que amplió el plazo de ejecución del negocio hasta el 20 de junio de 2016.

Posteriormente, firmaron el acta de suspensión y reinicio del 16 de junio de 2016³⁴. Con este acuerdo se suspendió el plazo de ejecución del convenio entre el 16 de junio y el 16 de julio de 2016. El convenio se reiniciaría automáticamente en la fecha señalada; sin embargo, si las causas que generaron la suspensión eran superadas antes, se podía reiniciar la ejecución, previo aval por parte del supervisor.

³² Documento denominado “ED_015CONTESTACIONDEMAN(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 2548 del archivo digital).

³³ Documento denominado “ED_015CONTESTACIONDEMAN(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 2673 – 2675 del archivo digital).

³⁴ Documento denominado “ED_015CONTESTACIONDEMAN(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 2727 – 2731 del archivo digital).



También celebraron el acta de suspensión y reinicio del 18 de julio de 2016³⁵, que suspendió el plazo de ejecución entre el 18 de julio y el 18 de agosto de 2016. El negocio se reiniciaría automáticamente en la última fecha señalada.

Las partes suscribieron otra acta de suspensión y reinicio del 19 de agosto de 2016³⁶, suspendiendo el plazo entre este día y el 1 de septiembre de 2016. El término se reiniciaría automáticamente en la fecha indicada.

3.4 Coldeportes expidió la Resolución 000496 del 14 de marzo de 2018³⁷, mediante la cual liquidó unilateralmente el convenio 710 de 2014; le ordenó al departamento el reintegro de \$1.076'584.544,18 -por concepto de valor no ejecutado-, y le ordenó, igualmente, el reintegro de \$9'733.691,62, a título de rendimientos financieros hasta el mes de noviembre de 2016³⁸. Según el artículo quinto, “[e]sta acta presta mérito ejecutivo y su cobro por jurisdicción coactiva, además de reportarse como deudor moroso del Estado”.

En este documento se indicó que el departamento no firmó ni remitió el acta de liquidación bilateral, ni hizo observaciones a la misma, por lo que se consideraba fallida la etapa de liquidación por mutuo acuerdo. También se precisó que, según el supervisor, el asociado no cumplió a satisfacción con el objeto y con las obligaciones pactadas.

Además, se relató: “[...] El estudio de suelos elaborado y presentado a COLDEPORTES por la Gobernación de Norte de Santander responsable de la formulación y ejecución del proyecto, no cumplió con los rigores destinados por el profesional para el fin fundamental como era la verificación de la capacidad portante

³⁵ Documento denominado “ED_015CONTESTACIONDEMAN(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 2740 – 2743 del archivo digital).

³⁶ Documento denominado “ED_015CONTESTACIONDEMAN(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 2756 – 2758 del archivo digital). Aunque al inicio de este documento se indican que son 4 páginas, en la última hoja se señala que es la número 3 de 3.

³⁷ Documento denominado “ED_003ANEXOSDEMANDA(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 21 – 35 del archivo digital).

³⁸ Se plasmó: “Que con fundamento en lo anterior EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE -COLDEPORTES, una vez concluido el plazo de ejecución contractual, se proyectó el acta de liquidación bilateral de fecha 05 de diciembre de 2017 con reintegro por valor de [...] (\$1.076.584.544,18) y mediante comunicación No. 2017EE0038728 de fecha 06 de diciembre de 2017, con certificación de entrega del Servicio Postal Nacional S.A., 4-72, que reposa en el expediente, fue entregado el oficio en mención con número de guía YG180778324CO, en el cual se citó al conveniente para que en el término de 5 días procediera a suscribir y remitir el acta bilateral que se adjuntaba al mismo. Conforme a la trazabilidad del número de guía YG180778324CO el día 02 de enero de 2018 el oficio fue entregado, sin que a la fecha se haya recibido respuesta alguna por parte del DEPARTAMENTO DEL NORTE DE SANTANDER”.



del terreno y las posibles inconsistencias del mismo. // Ante tal situación, la interventoría debió observar especialmente que la implementación en la recuperación del terreno, podría tener un costo significativo no previsto en el presupuesto de obra. Como consecuencia, el contrato de obra sufrió desbalance económico ya que se realizaron con dineros del convenio Interadministrativo No. 710 de 2014, obras no previstas y mayores cantidades de obra en la estructura del terreno, que serían asumidas por el Departamento de Norte de Santander dentro del plazo de ejecución del convenio”.

3.5 Coldeportes profirió la Resolución 001334 del 26 de junio de 2018, confirmando la anterior³⁹. Aclaró que, según lo expuesto por la supervisora del convenio, los recursos desembolsados por el demandado no se destinaron a las especificaciones técnicas del negocio suscrito con el departamento; por el contrario, se desviaron al pago del contratista de obra, sin tener en cuenta que los ítems no previstos eran responsabilidad del ente territorial. Así, las actividades contractuales, incluyendo el AIU, ascendían a la suma de \$232'370.871,41, lo cual se traducía en un monto de \$844'213.672,77 (la diferencia con lo desembolsado), dentro de las labores no previstas, que debieron ser asumidas por el actor.

En el documento denominado *“DILIGENCIA NOTIFICACIÓN PERSONAL // ACTO ADMINISTRATIVO NO. 001334 26-06-2018”*⁴⁰, del 11 de julio de 2018, se notificó este acto a la apoderada del departamento accionante.

3.6 La secretaria general (E) de Coldeportes -delegada como ordenadora del gasto- dictó la Resolución 002670 del 14 de diciembre de 2018⁴¹, que no revocó la Resolución 001334. El 17 de enero de 2019, se adelantó la notificación personal de

³⁹ Documento denominado *“ED_003ANEXOSDEMANDA(.pdf) NroActua 2”*, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 37 – 93 del archivo digital).

Entre las consideraciones de esta decisión, están: *“De igual manera el recurrente indica que COLDEPORTES no prestó colaboración en el trámite de prórroga de la suspensión del Convenio Interadministrativo, con la finalidad que se presentará (sic) el vencimiento del plazo de ejecución, pero si bien esta solicitud estaba supeditada a que EL DEPARTAMENTO presentará (sic) a COLDEPORTES el Certificado de Disponibilidad Presupuestal para continuar con la ejecución del Contrato como requisito de la esencia de los contratos y este requisito solamente se aportó cuando el plazo ya se había concluido, tal como se enuncia en el folio 29 del recurso”*.

La Resolución 001334 igualmente se pronunció sobre el *“incidente de nulidad”* y la *“tacha de falsedad del proyecto de acta de liquidación bilateral”*, que fueron promovidos por el departamento.

⁴⁰ Documento denominado *“ED_015CONTESTACIONDEMANDA(.pdf) NroActua 2”*, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 3293 del archivo digital).

⁴¹ Documento denominado *“ED_008SUBSANACIONDEMANDA(.pdf) NroActua 2”*, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 180 – 233 del archivo digital).



esta decisión, a la apoderada del departamento de Norte de Santander⁴².

4. Cuestión previa: régimen jurídico del convenio y posibilidad de liquidarlo unilateralmente:

La jurisprudencia de esta Corporación ha explicado las diferencias que existen entre los convenios y los contratos interadministrativos. Si bien estas figuras guardan cierta semejanza, en tanto se relacionan con la concepción general del negocio jurídico - en ambas se expresa un consenso de voluntades de entidades públicas-, abarcan diferencias sustanciales, que resultan determinantes para la solución del problema jurídico.

Mientras en un convenio interadministrativo se busca cumplir, de manera conjunta, las funciones a cargo de las entidades públicas que suscriben el acuerdo o prestar los servicios que les han sido encomendados por la ley -enmarcados en los principios de colaboración y de coordinación-, en un contrato existe una amalgama de derechos y obligaciones recíprocas, siendo protagonista el interés meramente económico o ganancial⁴³.

Si se revisa el negocio jurídico objeto de la controversia, es posible concluir que el mismo era un convenio interadministrativo, tal y como lo denominaron las partes, pues con él se buscaba que Coldeportes y el departamento de Norte de Santander aunaran esfuerzos para la construcción del complejo deportivo Elías Sáchica, en el municipio de Puerto Santander. Ninguna de las partes tenía la obligación de

⁴² Documento denominado “ED_008SUBSANACIONDEMAND(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 234 del archivo digital).

⁴³ Sobre este tema, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha dicho: “De este modo los contratos interadministrativos comportan el pago de una remuneración, dentro del cumplimiento de un fin estatal que para el caso está radicado en la entidad estatal contratante, en tanto que la entidad estatal contratista actúa en su propio interés, bajo el amparo de una relación jurídica de carácter patrimonial que, en definitiva, incide sobre los derechos subjetivos de las partes, a diferencia de los convenios interadministrativos que, como se puntualizará más adelante, son acuerdos que permite la autonomía de la voluntad celebrados entre entidades estatales para el cumplimiento de fines que les son propios (fines estatales) y que no involucran una relación comercial fundada en un carácter patrimonial ni tampoco una contraposición de intereses” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de diciembre de 2016, C.P.: Álvaro Namén Vargas. Rad.: 11001-03-06-000-2016-00129-00 (2.308)).

Por su parte, esta Subsección ha razonado: “De acuerdo con lo anterior, los convenios interadministrativos se diferencian de los contratos interadministrativos en tanto los primeros buscan aunar esfuerzos para la materialización de los intereses comunes o ejecución de funciones complementarias con una misma finalidad, mientras que los segundos se caracterizan por la prestación de un servicio específico, la ejecución de una obra o el suministro o dotación de un bien, o la realización de una actividad determinada por parte de una entidad pública, que bien podría llevar a cabo un particular” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 85001-23-31-000-2011-00154-01 (49.148)).



construir la obra, a cambio de un precio, ya que, por el contrario, ambas asumieron diversos compromisos orientados a satisfacer el interés público, lo cual se compaginaba con las funciones asignadas constitucional y legalmente a cada una de ellas. Aunque Coldeportes aportaría una mayor cantidad de recursos, de esa situación no se deriva la existencia de una relación asimétrica o de sujeción, por cuanto ambas entidades actuaban en un plano de igualdad.

Las consideraciones del convenio 710 de 2014 refuerzan esta conclusión, ya que en el numeral 2) se invocaron los principios de coordinación y de colaboración, regulados en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998⁴⁴, y en el numeral 3) se refirió el artículo 95 *ibidem*⁴⁵, que permite la asociación entre entidades públicas mediante la celebración de *convenios interadministrativos*. En estas consideraciones también se citaron varias de las funciones de Coldeportes, contenidas en el artículo 4 del Decreto 4183 de 2011, entre ellas, “11 Fomentar la generación y creación de espacios que faciliten la actividad física, la recreación y el deporte” y “24. Brindar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física”.

En ese sentido, la Sala considera que, ciertamente, este negocio jurídico fue celebrado con el fin de que las partes cooperaran en el desarrollo de un proyecto que beneficiaría a la comunidad del municipio de Puerto Santander (a partir del deporte, la actividad física y la recreación), sin que se hubiera configurado una relación conmutativa, lo cual implica que su clausulado deba ser analizado bajo la óptica de los convenios interadministrativos.

Ahora bien, es importante recordar que, como lo ha explicado esta Subsección⁴⁶, dada la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos, estos deben autorregularse por sus propias estipulaciones, que son el producto del ejercicio de

⁴⁴ “ARTÍCULO 6. PRINCIPIO DE COORDINACIÓN. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. // En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares [...]”.

⁴⁵ “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 [...]”.

⁴⁶ Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 08001-23-31-000-2011-00506-01 (60.434).



la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes, sin que pueda hacerse prevalecer la aplicación de regímenes o normas incompatibles con dicho propósito. En este tipo de acuerdos, al igual que en los regidos por el derecho privado, las partes gozan de una posición horizontal, relacionándose en un paralelismo de intereses bajo un ámbito de equivalencia. En ese sentido, la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos regulados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 impide una aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales. En otros términos, diferente a lo que consideró el tribunal *a quo*, este negocio jurídico no estaba sometido a los postulados del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Frente a esta tesis, se ha dicho:

La finalidad asociativa de los “convenios interadministrativos” previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en el plano de derecho público en el que se enmarcan, impide una aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales, imbuido por lo demás por las disposiciones civiles y comerciales, salvo las materias especialmente reguladas en el EGCAP.

En ese sentido, más allá de la concurrencia de voluntades, se trata de la asunción de objetivos comunes orientados predominantemente por una finalidad de derecho público que, además de que justifica la existencia de dichos convenios, rebasa o excede el sentido tradicional del concepto de “contrato”, por lo que, en cuanto a la normativa aplicable se refiere y en el estado actual de las cosas, aquellos deben interpretarse de forma tal que la regulación del EGCAP y del derecho privado sea de aplicación supletoria, esto es, solo en la medida en que exista una verdadera laguna o falta de regulación normativa y/o convencional.

Además, de acuerdo con la Corte Constitucional, el diseño de las normas contenidas en el EGCAP primordialmente ha estado orientado por un criterio del “contrato estatal” como instrumento de aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos para la consecución de los fines del Estado, razón por la cual una aplicación irrestricta de las normas de dicho estatuto, así concebidas, frente a convenios que, según la Corte Constitucional, están ideados esencialmente para concretar la coordinación de las actuaciones entre las autoridades administrativas, conduciría a resultados que malogren y/o desincentiven la cooperación entre ellas, producto de las incompatibilidades que puedan presentarse.

La aplicación supletoria del EGCAP, en lo que resulte compatible con los “convenios interadministrativos” del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, tiene plena justificación para la Sala, en la medida en que esta norma no incorpora ninguna remisión directa a dicho Estatuto y solo regula expresamente el régimen de las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen únicamente entre entidades públicas⁴⁷.

Por tanto, y de cara a la liquidación, es claro que en el convenio 710 de 2014 no podían aplicarse los plazos y los preceptos contenidos en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007. En efecto, la jurisprudencia de esta

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de junio de 2019, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Rad.: 25000-23-37-000-2010-02552-01 (AP).



Corporación ha reconocido que, diferente a los contratos sometidos a la Ley 80, los convenios interadministrativos no pueden liquidarse por ministerio de ley, ya que la posibilidad de acudir a esta institución debe pactarse explícitamente en el acuerdo de voluntades⁴⁸. En principio, la liquidación que puede tramitarse en este tipo de negocios es la bilateral, por ser acorde a la naturaleza asociativa del convenio; no obstante, también podría incluirse la posibilidad de que alguna de las entidades liquide unilateralmente, pero tal prerrogativa deberá pactarse de manera clara, expresa e inequívoca, no podrá derivar de la posición dominante de una de las partes y su ejercicio no se cristalizará en un acto administrativo. En relación con este tema, la Sala ha aducido:

37. Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha reiterado que los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se rigen de forma automática por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en tanto que estas normas están destinadas esencialmente a regular las relaciones contractuales conmutativas, en las que existen prestaciones recíprocas, y no comprende acuerdos de tipo asociativo y de colaboración entre entidades públicas, por lo que, incluso, su aplicación directa podría llegar a generar contradicciones e impedir la materialización del interés común perseguido. Así las cosas, este tipo de convenios deben “autorregularse por sus propias estipulaciones, producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes, sin que pueda hacerse prevalecer la aplicación de regímenes o normas incompatibles con dicha finalidad”. [...]

53. En este punto de la providencia resulta importante señalar que la Sección Tercera de esta Corporación ha considerado que en los convenios interadministrativos resulta válido que las partes convengan que, ante la falta de acuerdo para liquidarlo, una de ellas pueda proceder a liquidarlo unilateralmente, toda vez que su pacto no entraña el ejercicio de una potestad excepcional al derecho común.

54. Sobre el particular, en el precedente jurisprudencial del 22 de octubre de 2021, referido en el acápite anterior, esta Subsección analizó el convenio interadministrativo F-249 de 2013 suscrito entre el Ministerio del Interior y el municipio de San Bernardo, en el que se incluyó la cláusula de plazo de ejecución y de liquidación con una redacción idéntica a la prevista en el sub lite. Al respecto, en esa ocasión, la Sala se pronunció sobre la posibilidad de liquidar unilateralmente el referido negocio (similar problema jurídico al previsto en esta ocasión) y consideró que en los acuerdos regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 es posible que las partes acuerden el ejercicio de potestades

⁴⁸ Esta Sala ha aseverado: “[...] La jurisprudencia de esta Subsección ha explicado que los convenios interadministrativos, como lo es el analizado en esta oportunidad, se rigen por sus propias cláusulas, por lo que no aplica el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En ese sentido, un convenio de esta naturaleza no podría liquidarse a partir de lo prescrito en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007. No obstante, el ajuste final de cuentas podría realizarse con fundamento en el acuerdo de voluntades; en otras palabras, dicha posibilidad emanaría de la autonomía negocial y no de la ley. // Lo que acaba de exponerse no se reduce a la liquidación bilateral, dado que es posible que una de las entidades firmantes de un convenio interadministrativo proceda a liquidarlo de forma unilateral; sin embargo, el ejercicio de dicha prerrogativa exigirá la inclusión de la cláusula respectiva, la cual deberá haber sido pactada de forma clara, expresa e inequívoca [...]” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 7 de febrero de 2025, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 47001-23-33-000-2019-00768-01 (70.087)).



contractuales como la liquidación unilateral. Sin embargo, al decidir la controversia, estimó que, en ese asunto específico, el Ministerio no contó con dicha facultad por la falta de un pacto expreso y claro entre las partes. Además, tuvo en cuenta que, en una relación de horizontalidad, tampoco era posible que alguna de ellas hiciera el balance final de cuentas, con fundamento en la potestad pública consagrada en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, debido a que ninguna fungió como entidad contratante.

55. En el caso objeto de estudio, la Sala destaca que, aunque en el párrafo tercero de la cláusula cuarta se hizo mención -genéricamente- al procedimiento de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y del Decreto 019 de 2012, lo cierto es que no se consagró ninguna facultad contractual para que el Ministerio liquidara unilateralmente el convenio interadministrativo. Por ende, debido a la naturaleza del acuerdo de voluntades y ante la imposibilidad de aplicar automáticamente las normas que conforman el EGCAP, no es posible inferir que el municipio de Gualmatán accedió a otorgar dicha potestad contractual al ahora demandante.

56. En efecto, con la sola mención abstracta a esos cuerpos normativos no puede entenderse que las partes otorgaron la potestad para liquidar unilateralmente el acuerdo al Ministerio, en tanto las facultades convencionales de carácter unilateral deben ser pactadas de manera expresa y con una claridad suficiente que evidencie el consentimiento explícito, que no dé lugar a equívocos y que no suponga el ejercicio de una posición dominante de una parte hacia la otra. Sobre el particular, esta Subsección ha señalado que la adopción de decisiones unilaterales en relaciones jurídicas en igualdad es válida, únicamente si se produce en virtud de la anuencia previa de los contratantes.

57. En ese sentido, no se discute que en los convenios interadministrativos resulta válido que una de las partes realice la liquidación unilateral, siempre y cuando ello esté expresamente acordado, sin equívocos y de manera clara y precisa, según el acuerdo de voluntades (subraya fuera de texto)⁴⁹.

En esta oportunidad, Coldeportes y el departamento incluyeron la liquidación en la cláusula décima del convenio 710 de 2014, la cual debía surtir en un término de 4 meses, contados desde el vencimiento del plazo de ejecución. Además, se indicó que “[...] en todo caso se dará aplicación a lo establecido en el artículo 60 de la ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 11 de la ley 1150 de 2007”. Como acaba de expresarse, y conforme a la jurisprudencia citada de esta Subsección, es indiscutible que las partes solamente pactaron la posibilidad de liquidar el convenio bilateralmente, sin que se haya establecido la prerrogativa de liquidación unilateral,

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2024, C.P.: Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad.: 52001-23-33-000-2017-00470-01 (70.405).

La Subsección B, por su parte, ha considerado: “12.- Por su naturaleza, los convenios interadministrativos no se encuentran sujetos a las normas de la Ley 80 de 1993 sobre liquidación de los contratos. Así las cosas, para definir desde cuándo se computa el término de caducidad, debe verificarse si las partes regularon cómo hacer la liquidación en las estipulaciones del convenio. // 12.1.- Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala estima necesario precisar que, en los casos de este tipo de convenios, así como en los contratos no sometidos a la Ley 80 de 1993, el cómputo del término de caducidad previsto en el aparte v del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, debe sujetarse a la forma en que las partes hayan regulado la liquidación en el convenio o contrato” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 20 de mayo de 2024, C.P.: Martín Bermúdez Muñoz. Rad.: 47001-23-33-000-2020-00580-01 (70.086)).



y mucho menos, que la misma se haya asignado en cabeza del entonces Departamento Administrativo del Deporte.

Aunque la cláusula décima no especificó el tipo de liquidación al cual se hacía referencia, lo lógico es que sea la de mutuo acuerdo, pues, como ya se dijo, esta es la que más se acompasa con el carácter colaborativo de los convenios interadministrativos. Las partes no aludieron a la liquidación unilateral, y las menciones genéricas de los artículos 60 de la Ley 80 y 11 de la Ley 1150 no permiten entender que alguna de ellas estaba habilitada para liquidar unilateralmente o que se estaban incluyendo preceptos del EGCAP, especialmente, porque, se reitera, dicha normativa no es aplicable.

Así, al definir la oportunidad de la demanda y al solucionar el problema jurídico, la Sala partirá de la imposibilidad de liquidar el convenio 710 de forma unilateral, porque ese poder no fue pactado en el negocio respectivo⁵⁰ y no existe una norma supletiva que permita considerar a esta especie de la liquidación como un elemento de la naturaleza⁵¹.

5. Oportunidad de la demanda:

La caducidad es la consecuencia jurídica prevista en la ley por el ejercicio tardío del derecho de acción, esto es, la desatención de los plazos o términos definidos en el ordenamiento jurídico para la presentación oportuna de la correspondiente demanda, pudiendo ser declarada, incluso, de oficio.

El literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA estipula que el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales es de dos años, el cual se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento. Para los negocios que deban liquidarse, por ministerio de ley o por acuerdo de voluntades, los ordinales iii) a v) de esta norma definen que la caducidad se computará desde la suscripción del acta de liquidación bilateral, desde la ejecutoria del acto que apruebe la liquidación unilateral, o desde que se venza el plazo para surtir la liquidación, sin que dicho trámite se haya

⁵⁰ Es más, una de las obligaciones del departamento era suscribir, conjuntamente con Coldeportes, el acta de liquidación, lo cual confirma que la voluntad de las partes era que el ajuste final de cuentas se adelantara de mutuo acuerdo.

⁵¹ Según el artículo 1501 del Código Civil, son elementos de la naturaleza de un negocio jurídico los que, no siendo esenciales, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial.



realizado.

En el denominado informe final de supervisión del convenio 710, del 25 de septiembre de 2017⁵², se arguyó que la fecha de finalización del negocio fue el 5 de septiembre de 2016. Esta misma fecha fue valorada en las resoluciones demandadas. Sin embargo, si se revisa el plazo del convenio, que según la prórroga No. 1 iba hasta el 20 de junio de 2016, y las actas de suspensión, es posible colegir que el acuerdo expiró, en realidad, el 2 de septiembre de ese año. Las partes acordaron que el convenio se liquidaría en los 4 meses siguientes, por lo que esta diligencia debió realizarse hasta el 3 de enero de 2017. Desde el día siguiente comenzó a correr el plazo de caducidad, hasta el 4 de enero de 2019.

Al margen de esta situación, en este caso el objeto central de la controversia lo generan las Resoluciones 000496 y 001334 de 2018 (determinaciones que, igualmente, tienen su fundamento o están ligadas con el negocio jurídico suscrito entre las partes), razón por la que debe acudir a la regla general contemplada en el mencionado literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, es decir, los motivos de hecho y de derecho que causan el litigio, dejando de lado, para estos efectos, las reglas especiales de los ordinales iii) a v) de esta disposición.

No se verifica la oportunidad de la acción a partir del ordinal iv), según el cual la caducidad corre desde el día siguiente a la ejecutoria del acto de liquidación unilateral, porque, como ya se analizó con anterioridad, las entidades firmantes no previeron esta posibilidad a cargo de ninguna de ellas, por lo que no es una prerrogativa que se soporte en el convenio *sub-examine*.

La Resolución 001334 del 26 de junio de 2018, que confirmó la Resolución 000496, fue notificada a la apoderada del departamento de Norte de Santander el 11 de julio siguiente, por lo que la caducidad corrió del 12 de julio de 2018 al 12 de julio de 2020. En el expediente reposa la constancia de conciliación extrajudicial del 31 de mayo de 2019, proferida por la Procuradora 98 Judicial I para Asuntos Administrativos, en la cual se aclaró que la solicitud se radicó el 1 de abril de 2019. Esta diligencia se llevó a cabo el 31 de mayo de ese año, siendo declarada fallida⁵³.

⁵² Documento denominado “ED_015CONTESTACIONDEMAN(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 2944 – 2957 del archivo digital).

⁵³ Documento denominado “ED_003ANEXOSDEMANDA(.pdf) NroActua 2”, descargado del índice 2 del SAMAI del Consejo de Estado (pág. 105 – 106 del archivo digital).



Cuando se presentó la solicitud de conciliación, faltaba 1 año, 3 meses y 12 días para que operara la caducidad en relación con las pretensiones vinculadas con los actos de liquidación unilateral. Desde el 1 de junio de 2019 se reanudó el cómputo, hasta el 13 de septiembre de 2020. La demanda se radicó el 17 de julio de 2020, así que fue oportuna. Ello, al margen de la suspensión ordenada en el Decreto 564 de 2020, a raíz de la pandemia generada por la COVID-19⁵⁴.

Ahora bien, aunque las pretensiones en contra de los actos de liquidación unilateral se presentaron en tiempo, no ocurre lo mismo con la pretensión tercera de la demanda, que pedía el pago de los recursos comprometidos pero no desembolsados por Coldeportes, los cuales ascendían a \$1.614'876.816,26. La cancelación de dicho monto no se conecta directamente con las resoluciones de liquidación unilateral, por lo que la interposición de la demanda encaminada a declarar el incumplimiento del demandado y a obtener el pago de estos dineros debió acontecer hasta máximo el 4 de enero de 2019 (fecha anterior a la radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial), por cuanto este era el momento en que operó la caducidad frente a todos los otros posibles debates derivados de la ejecución del convenio 710 de 2014.

En la constancia se narró: “2. Las pretensiones de la solicitud fueron las siguientes: PRIMERA: De conformidad con los hechos y fundamentos de derecho ya expuestos en los títulos anteriores, solicito muy respetuosamente, se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos. • Resolución No. 000496 de 2018 por medio de la cual se procedió a la LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 710 de 2014. • Resolución No 1334 del 26 de junio de 2018 que resolvió el recurso de reposición. • Resolución N° 2670 del día 11 (sic) de diciembre de 2018, que resuelve la solicitud de revocatoria directa. SEGUNDA: Que, como consecuencia de lo anterior, se ordene a la entidad proceder a efectuar la liquidación bilateral del contrato, atendiendo las observaciones que pueda exponer el ente territorial”.

Si bien el artículo 613 del CGP prescribe que el requisito de la conciliación extrajudicial no será obligatorio cuando quien demande sea una entidad pública, como en este caso el departamento optó por acudir a dicho trámite, se debe predicar la suspensión del término de caducidad. La Sala resalta que no es aplicable el parágrafo del artículo 92 de la Ley 2220 de 2022, en virtud del cual “La conciliación será requisito de procedibilidad en los eventos en que ambas partes sean entidades públicas”, porque dicha ley entró a regir el 30 de diciembre de 2022, esto es, con posterioridad al inicio de este proceso.

⁵⁴ Debido a la pandemia causada por la COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 564 de 2020, que en el artículo 1 disponía: “ARTÍCULO 1. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales. // El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente [...]”.

Esta suspensión de términos se extendió hasta el 30 de junio de 2020, conforme a lo señalado en el Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que su levantamiento se dio desde el 1 de julio de ese año.



Que en este caso la caducidad de las pretensiones en contra de las Resoluciones 000496 y 001334 se haya calculado desde la notificación de esta última, no equivale a una habilitación para extender el término de caducidad de todas las demás controversias que se germinaron durante la vigencia del negocio objeto de la *litis*. Por tanto, si el departamento estimaba que Coldeportes incurrió en algún incumplimiento de sus deberes convencionales, debió tener en cuenta el plazo de liquidación y el subsiguiente comienzo del término de caducidad. No es posible sostener que la pretensión tercera es inescindible de la invocada pretensión de nulidad de los actos de liquidación, porque estos imponían el pago de unos dineros por parte del departamento, sin que su eventual retiro del ordenamiento jurídico implique el deber a cargo del demandado de realizar los desembolsos faltantes⁵⁵.

En este punto, la Sala recuerda que los plazos de caducidad son objetivos, obligatorios y de orden público⁵⁶. La labor del juez exige que, frente a cada

⁵⁵ En las Resoluciones 000496 y 001334 no se hace referencia al dinero no desembolsado por Coldeportes (solamente se cita la cláusula tercera del convenio, relativa al valor, y se menciona tangencialmente que no hay recursos pendientes por entregar); aunque en ellas se recalca que el departamento no acreditó la ejecución de los valores que sí fueron aportados, esto es, el primer desembolso (\$1.076'584.544,18), no se toma ninguna determinación de cara a los faltantes. En la Resolución 002670 sí se alude a los \$1.614'876.816,26, pero dicho acto jurídico no es objeto de controversia, toda vez que el tribunal rechazó la pretensión de nulidad en su contra. De cualquier modo, en esta última decisión, se lee: *“Coldeportes ha manifestado a lo largo de la actuación procesal surtida en este asunto, así como en el presente escrito que no obstante el objeto del convenio haya sido cumplido y la obra resultante del mismo se haya entregado a la comunidad, esto no es óbice para determinar que dicho cumplimiento se haya dado dentro del plazo de ejecución establecido y acordado por las partes, es decir, entre Coldeportes y la Gobernación de Norte de Santander y es que justamente en este escenario es que se zanja la discusión que hoy nos ocupa, por tanto para Coldeportes resulta jurídicamente imposible realizar el desembolso que se solicita como valor adeudado a la Gobernación [\$1.614'876.816,26] en el sentido de la inexistencia de obligaciones vigentes derivadas del convenio interadministrativo No. 710 de 2014, el cual una vez finalizado su plazo de ejecución, inmediatamente entra en etapa de liquidación y aquellos recursos no desembolsados son liberados y devueltos a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”*. Aun si en la parte motiva de las Resoluciones 000496 y 001334 se hubiera abordado el no pago de los desembolsos faltantes, en la parte resolutive no se decidió nada al respecto, lo cual impide conectar este hito con la caducidad de la pretensión de pago de los recursos no consignados por Coldeportes. La fuente de este pedimento es la ejecución del convenio, por lo que la Sala insiste en que esa demanda debió formularse en el término de dos años, contados desde el vencimiento del plazo para concretar la liquidación bilateral.

⁵⁶ La Subsección A ha abordado este tema, así: *“23. En primer lugar, para caracterizar esta figura, hay que indicar que la caducidad corresponde a un presupuesto procesal que hace parte, entre otros, del catálogo de requisitos que se deben verificar para integrar y desarrollar el proceso, pues se trata de una de las condiciones indispensables ‘que deben existir a fin de que pueda tenerse un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable, sobre la demanda, esto es, a fin de que se concrete el poder-deber del juez de proveer sobre el mérito’. // En segundo lugar, en relación con su función y alcance, este instituto determina los límites temporales que el ordenamiento jurídico prevé para la formulación judicial de ciertos medios de control, de forma que, sólo en dichos lapsos es posible ejercer el derecho de acción, evitando la pugnacidad que implicaría autorizar, de forma ilimitada, la posibilidad de iniciar un debate judicial sin horizonte de tiempo; contrario sensu, si los plazos previamente establecidos por la ley son superados, no es posible constituir una relación jurídico-procesal válida y, por ende, de cara a sus efectos, la figura de la caducidad se revela como medio extintivo del referido derecho -el de acción- en el caso concreto. // 24. Este fenómeno jurídico, de orden público, se caracteriza por ser indisponible e irrenunciable, es decir, cuando el juez encuentre probados los supuestos fácticos que conducen a su configuración, debe declararla de oficio y sin considerar la voluntad, aquiescencia o pedido de las partes, ni la etapa o instancia en que avanza*



pretensión, se evalúe su oportunidad, sin que las partes puedan disponer libremente sobre este punto, ya que ello atentaría contra la seguridad jurídica.

Así, en vista de que la referida pretensión tercera del libelo introductorio fue extemporánea, la Subsección declarará su caducidad en la parte resolutive de esta providencia.

Esto mismo ocurre con la pretensión segunda, la cual buscaba que se le ordenara al accionado liquidar bilateralmente el convenio, pero atendiendo las observaciones que pudiera exponer el ente territorial. Al margen de lo procedente o improcedente de esta petición, lo cierto es que una vez se extinguió la vigencia del negocio y finalizó el término de liquidación bilateral, las partes quedaron habilitadas para que cualquiera de ellas le pidiera al juez la realización del ajuste final de cuentas (en sede judicial). Sin embargo, el interesado debía tener en cuenta el plazo de caducidad de dos años, por cuanto una vez este se venciera se perdía la posibilidad de elevar cualquier tipo de pretensión asociada con la liquidación del acuerdo. Como la caducidad operó el 4 de enero de 2019, es decir, antes de presentar la demanda, la Sala dejará sin efectos la liquidación realizada por el tribunal y declarará la caducidad de esta pretensión. Este pedimento del actor no guarda relación con las resoluciones reprochadas, motivo por el que no es procedente valorar su oportunidad a partir de la notificación de aquellas.

6. Solución del problema jurídico: la ineficacia de las resoluciones demandadas:

El tribunal de primer grado declaró la nulidad de los actos de liquidación unilateral, porque, cuando estos fueron expedidos, Coldeportes no tuvo en cuenta las solicitudes que habían sido elevadas por el departamento frente al proyecto de liquidación bilateral, lo cual se tradujo en una violación de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción del ente demandante. También estimó que el demandado acudió a la liquidación unilateral, desconociendo su carácter subsidiario.

El Ministerio del Deporte, en su apelación, adujo que en el plenario estaba probado

el proceso. Además, por su naturaleza objetiva (dado que opera por el solo transcurso del tiempo) se explica que su término sea perentorio y preclusivo, pues corre sin prórrogas y sin interrupciones, y únicamente se suspende con la presentación de solicitud de conciliación extrajudicial, de conformidad con lo prescrito en la Ley 640 de 2001” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 17 de junio de 2022, C.P.: José Roberto Sáchica Méndez. Rad.: 18001-23-33-000-2014-00215-02 (63.990)).



que Coldeportes remitió al departamento el acta de liquidación bilateral, sin que este hubiese presentado observaciones u objeciones. Por eso, aquella entidad tenía competencia para proseguir con la liquidación unilateral⁵⁷. Insistió en que el convenio fue incumplido por el actor, puesto que la construcción de la obra finalizó luego de terminado el plazo de ejecución e, incluso, luego de que se dictara la liquidación unilateral.

Siguiendo lo que ya fue analizado por la Sala en relación con la liquidación unilateral, se tiene que, efectivamente, Coldeportes no podía proferir las resoluciones demandadas, porque en el convenio 710 de 2014 no se pactó la cláusula de liquidación unilateral. En todo caso, de haberse acordado esta prerrogativa en cabeza de Coldeportes, la misma no habría podido ejercitarse a través de un acto administrativo, dado que una entidad pública solo expide este tipo de actos cuando la ley se lo autoriza, y en un convenio interadministrativo las unilateralidades emanan del acuerdo, mas no de una norma constitucional o legal.

Por lo mismo, la primera conclusión a la que arriba la Sala es que las resoluciones demandadas no son actos administrativos, sino actos jurídicos de naturaleza convencional, y, en ese sentido, no son destinatarias de la pretensión de nulidad. Al margen de esto, los actos expedidos por Coldeportes no quedan despojados de control judicial, ya que el mismo se realizará al amparo de la responsabilidad contractual, definiendo si, cuando dicha entidad realizó el ajuste definitivo de

⁵⁷ En la apelación se plasmó: *“Visto lo anterior, resulta claro que Coldeportes, hoy Ministerio del Deporte contaba con la competencia para llevar a cabo la liquidación unilateral del Convenio Interadministrativo No. 710 de 2014, bajo la teoría de que dicha liquidación es supletoria a la bilateral, pues se cumplió debidamente con el trámite dispuesto para esta liquidación, sin que se vulnerara derecho alguno al demandante, todos los actos fueron debidamente notificados, otorgándole al departamento los tiempos para pronunciarse frente a cada uno de ellos, procediendo la liquidación unilateral en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, al disponer que: [...] // Es así como, ante la falta de pronunciamiento alguno por parte del ente ejecutor al proyecto de acta debidamente remitido y puesto en conocimiento del demandante, se habilitaba a Coldeportes hoy Ministerio de Deporte a adelantar la liquidación unilateral”.*



cuentas, desatendió el clausulado convencional^{58,59}.

Aun cuando el proceso judicial se desarrolló bajo la premisa de que los actos demandados eran administrativos y de que su expedición estaba habilitada con fundamento en el EGCAP, lo cierto es que la naturaleza de los convenios interadministrativos y la literalidad de las estipulaciones negociales exigen que el estudio de la Sala se encamine a establecer si, cuando Coldeportes profirió las resoluciones censuradas, incurrió o no en un incumplimiento de sus compromisos.

A partir de lo explicado hasta este punto, no cabe duda de que Coldeportes ignoró lo pactado en el convenio 710 de 2014, debido a que se atribuyó una facultad que no tenía en su calidad de asociado, al liquidarlo unilateralmente y al ordenar la devolución de los desembolsos que había realizado y el pago de los rendimientos financieros. Como se precisó, la naturaleza de los convenios interadministrativos exigía de un acuerdo expreso a favor de Coldeportes para actuar en ese sentido, por lo que, ante la falta de este y ante la prueba de una actuación contraria a lo concertado, es evidente que los actos jurídicos demandados excedieron y

⁵⁸ La jurisprudencia de la Sala ha relatado: “53. De conformidad con el análisis expuesto del régimen jurídico que gobierna el convenio interadministrativo celebrado entre VIVA y el municipio de Yolombó, se reitera que la facultad de liquidar unilateralmente este acuerdo no se puede extraer del artículo 61 de la Ley 80 de 1993, vigente para el momento de suscripción del acuerdo, en donde se establecía, de forma clara, que ante la imposibilidad de liquidar bilateralmente los contratos, la entidad contratante debía hacerlo de forma unilateral, a través de un acto administrativo motivado. // 54. En ese orden de ideas, como el convenio interadministrativo No. 2005-VIVA-CF-155 responde a la asociación entre entidades públicas para la consecución de un interés común y no existe una posición dominante de una sobre la otra, sino por el contrario, se evidencia una relación en un plano de equivalencia e igualdad entre las partes que celebraron el acuerdo, esto impide que se imponga la liquidación unilateral a través de un acto administrativo, por la naturaleza misma del negocio jurídico que suscribieron estas entidades. // 55. Por lo anterior, pese a que las partes y el a quo le dieran un tratamiento de actos administrativos a las resoluciones No. 677 del 4 de diciembre de 2013 y No. 087 del 4 de febrero de 2014, expedidas por VIVA, a través de las cuales se intentó liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo No. 2005-VIVA-CF-155 y se confirmó esa decisión, respectivamente, lo cierto es que estos actos no gozan de esa condición, por lo que deben ser analizados como actos jurídicos convencionales. [...] // 74. Por la naturaleza misma de los convenios interadministrativos, se resalta, como característica relevante, el plano de igualdad entre las entidades que se asocian, sin que sea posible la imposición de una sobre la otra, con el ejercicio de unilateralidades, por lo que se concluye que estas facultades solo pueden responder a un acuerdo entre las partes, en el marco de la autonomía de la voluntad, siempre y cuando se pacten de forma clara e inequívoca, sin que tampoco sea posible acordar que se ejerzan a través de actos administrativos. [...] // 76. Así las cosas, bajo estas condiciones, cuando erróneamente se catalogue un acto como administrativo y se demande su nulidad, pese a que las partes le hayan dado ese tratamiento, es necesario determinar su verdadera naturaleza y de concluirse que se trata de un acto contractual, se deben interpretar los cargos de la demanda bajo los parámetros de la responsabilidad contractual a través de las pretensiones propias del medio de control de controversias contractuales para poder atribuir una consecuencia jurídica acorde a su naturaleza” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 28 de junio de 2024, C.P.: Fernando Alexei Pardo Flórez. Rad.: 05001-23-33-000-2014-02015-01 (69.488)).

⁵⁹ El despacho sustanciador se permite aclarar que esta es la tesis mayoritaria de la Sala -motivo por el cual se acata-, por cuanto la consejera ponente considera que toda manifestación unilateral de la voluntad de la administración, al margen de su régimen, constituye un acto administrativo. Este criterio fue expuesto en el salvamento de voto de la precitada sentencia 69.488.



transgredieron la normativa y el clausulado que rigió el acuerdo de voluntades, derivando en un incumplimiento del mismo.

Los argumentos del ministerio no controvierten la anterior conclusión, comoquiera que no dan cuenta de la existencia de alguna norma o acuerdo entre las partes que le otorgara a Coldeportes la facultad de liquidar unilateralmente el convenio 710. Sumado a ello, que esta entidad haya remitido el proyecto de acta de liquidación bilateral al departamento, que este se haya pronunciado de manera tardía frente al mismo, y que la obra se haya culminado por fuera del plazo de ejecución del convenio tampoco inciden en esta determinación, en tanto de dichas situaciones no se deriva la posibilidad de liquidar unilateralmente el negocio.

Así, como los actos demandados no son administrativos, no procede conservar la declaratoria de nulidad ordenada por el tribunal *a quo*. Empero -sin variar la *causa petendi*- corresponde declarar el incumplimiento del convenio por parte de Coldeportes -hoy Ministerio del Deporte-, ante la inexistencia de facultad legal o convencional a su favor para liquidar unilateralmente el negocio jurídico, desconociendo el acuerdo de voluntades y el régimen que gobierna a los convenios interadministrativos.

Por ello, se dejarán sin efectos las Resoluciones 000496 y 001334 de 2018; como consecuencia, el departamento de Norte de Santander no está obligado a devolver o cancelar los valores incluidos en la liquidación unilateral, así como tiene derecho a su reintegro en caso de haber efectuado el pago (debidamente indexado), pero esta decisión no es a manera de un restablecimiento del derecho, sino como consecuencia del incumplimiento y de la carencia de efectos jurídicos de los actos adoptados por Coldeportes.

Esta orden de la Sala no se traduce en un desconocimiento del principio de congruencia, pues si bien la controversia, desde la forma en que fue planteada por las partes, implicaba definir si los actos de liquidación unilateral eran legales o ilegales, el juez no puede decidir dicho conflicto, cuando el acto puesto ante su conocimiento no es administrativo. La obligación del juez es interpretar las pretensiones y los argumentos de las partes conforme a la naturaleza del acto demandado; por ende, como los actos convencionales solo pueden cuestionarse en el escenario de la responsabilidad contractual, y en este caso no había habilitación negocial para expedir las Resoluciones 000496 y 001334, esta Subsección no puede



llegar a una conclusión diferente a que estas carecen de eficacia jurídica.

De este modo, la Sala modificará la sentencia de primera instancia, para declarar la caducidad de las pretensiones segunda y tercera del libelo introductorio; declarará el incumplimiento del extremo demandado, por haber liquidado unilateralmente el convenio sin que las partes hubiesen acordado dicha prerrogativa en cabeza suya; le restará efectos a las resoluciones demandadas, y negará las demás pretensiones.

Por supuesto, como la caducidad de las pretensiones segunda y tercera despoja de efectividad a la liquidación elaborada por el tribunal, es claro que el Ministerio del Deporte no estará obligado a cancelar el monto definido en la sentencia de primera instancia (\$2.175'611.484, por concepto de cofinanciación del proyecto para la construcción del complejo deportivo Elías Sáchica en el municipio de Puerto Santander).

En relación con la pretensión cuarta, esto es, el pago de los intereses comerciales moratorios, esta fue negada por el *a quo*⁶⁰, sin que el actor apelara, lo cual impide que esta Corporación realice algún pronunciamiento adicional.

7. Costas:

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021⁶¹, y según lo prescrito en el numeral 5 del artículo 365 del CGP⁶², la Sala se abstendrá de condenar en costas por esta instancia, porque la demanda del departamento de Norte de Santander prosperó parcialmente, ya que se dejarán sin efectos los actos de liquidación unilateral, pero las demás pretensiones serán descartadas, bien porque fueron negadas en primera instancia y tal decisión no fue apelada o bien porque frente a ellas operó el fenómeno de la caducidad. En ese sentido, como el Ministerio del Deporte no deberá pagar los desembolsos faltantes

⁶⁰ Los argumentos del tribunal fueron: *“Ahora bien, frente a la solicitud que tiene que ver con el reconocimiento y pago de intereses comerciales moratorios, debe precisarse que la misma no tiene vocación de prosperidad, en el entendido de que según lo ha definido la Sección Segunda del Consejo de Estado, dicho reconocimiento resulta incompatible cuando ya se ha indexado la suma a reconocer, como quiera (sic) que tanto la indexación como el reconocimiento de intereses moratorios obedecen a la misma causa (devaluación)”*.

⁶¹ Pese a que la demanda se presentó antes de la promulgación de la Ley 2080 de 2021, el recurso de apelación se radicó en 2023, esto es, cuando dicha ley ya había entrado a regir. Por eso, para el tema de las costas en segunda instancia, la mencionada normativa resulta aplicable.

⁶² *“5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión”*.



Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00501-01 (70.504).

Demandante: Departamento de Norte de Santander.

Demandado: Ministerio del Deporte.

Referencia: Medio de Control de Controversias Contractuales.

del convenio, se entiende que su recurso, igualmente, prosperó de forma parcial. No se alterará la decisión de primer grado de no condenar en costas, debido a que no fue un aspecto discutido en la apelación.

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

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 3 de agosto de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la cual quedará así:

Primero: Declarar probada, de oficio, la caducidad de las pretensiones segunda y tercera de la demanda.

Segundo: Declarar que el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre - Coldeportes-, hoy Ministerio del Deporte, incumplió el convenio interadministrativo 710 del 23 de diciembre de 2014, por haberlo liquidado unilateralmente, sin que así se hubiese pactado en el acuerdo de voluntades.

Tercero: Consecuencialmente, dejar sin efectos los actos jurídicos convencionales contenidos en las denominadas Resoluciones 000496 del 14 de marzo de 2018 y 001334 del 26 de junio de ese año, por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el convenio 710 de 2014.

Cuarto: Declarar que el departamento de Norte de Santander no está obligado a cancelar al Ministerio del Deporte los valores ordenados en las Resoluciones 000496 y 001334 de 2018. De ya haberse efectuado el pago, este deberá reintegrarse en forma indexada.

Quinto: Negar las demás pretensiones de la demanda.

Sexto: No hay lugar a condenar en costas.

SEGUNDO: Sin condena en costas por la segunda instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** al tribunal de origen para lo de su competencia.

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, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad



Radicación número: 54001-23-33-000-2020-00501-01 (70.504).

Demandante: Departamento de Norte de Santander.

Demandado: Ministerio del Deporte.

Referencia: Medio de Control de Controversias Contractuales.

y autenticidad del presente documento en el enlace
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Aclaración de voto

VF