



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, doce (12) de abril de 2023

Sentencia No. 016

<b>Medio de Control</b>	Controversia contractual
<b>Radicado</b>	88-001-23-33-000-2021-00028-00
<b>Demandante</b>	Instituto Nacional de Vías -INVIAS-
<b>Demandado</b>	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
<b>Magistrado Ponente</b>	Jesús Guillermo Guerrero González

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a dictar sentencia dentro del proceso instaurado en ejercicio de la acción de controversias contractuales por el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas.

**II. ANTECEDENTES**

**- DEMANDA**

El Instituto Nacional de Vías -INVIAS- instauró demanda de controversias contractuales con las siguientes pretensiones: (se transcribe de manera literal, con posibles errores)

**PRETENSIONES:**

*PRIMERA: Que se declare, que entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS, y el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, se celebró el Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, con su modificación No.1, y sus once (11) adicionales, en plazo y/o valor, cuyo objeto fue el: "DRAGADO DE PROFUNDIZACIÓN DEL CANAL DE ACCESO AL PUERTO DE SAN ANDRES."*

*SEGUNDA: Que se declare mediante providencia que haga tránsito a cosa juzgada, el incumplimiento por parte del DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, con NIT 892.400.038-2 y LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, con NIT 860.002.400-2, como garante, según la Póliza de Seguro de Cumplimiento Única a favor de Entidades Estatales No. 1012877, con sus anexos y modificatorios, aprobadas por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, con su modificación No.1, y sus once (11) adicionales, en plazo y/o valor, suscrito entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS- y el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

*TERCERA: Que, como consecuencia de la prosperidad de las declaraciones anteriores, se ordene y condene a el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, y a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, con NIT860.002.400-2 como garante, a reintegrar y/o restituir al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS, el valor de NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES VEINTIOCHO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$969.028.494) M/CTE, correspondientes al saldo de los desembolsos girados, con su respectiva indexación e intereses moratorios, que no fueron invertidos, ni estén comprometidos en la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No. 1, sus once (11) adicionales, en plazo y/o valor; Lo anterior, desde el desembolso de los recursos y recibo de los mismos por parte de las demandadas, hasta la devolución definitiva de las sumas reconocidas.*

*CUARTA: Que igualmente, como con secuencia de la prosperidad de las declaraciones primera y segunda citadas, se ordene y condene a el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, y a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, como garante, la devolución y/o reintegro, de la totalidad de los rendimientos financieros producidos, que figuran en la cuenta corriente de manejo y firmas conjuntas No. 2660 6999 5279 del Banco DAVIVIENDA, Sucursal San Andrés, con ocasión de los desembolsos girados por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, en desarrollo y ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y/o valor.*

*QUINTA: Que en ese mismo orden, como consecuencia de la prosperidad de las pretensiones primera y segunda indicadas, se ordene a el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, y a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, como garante, a realizar las acciones y entregar los documentos, que conlleven al cierre del balance financiero, con ocasión de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y/o valor.*

*SEXTA: Se ordene a el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, y a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, como garante, a cancelar los pagos pendientes a sus contratistas, de los contratos derivados de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y/o valor, que se relacionan a continuación.*

<b>CONTRATO</b>	<b>CONTRATISTA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>V. TOTAL</b>
Contrato derivado de prestación de servicios	<b>INGEPROY ECT LTDA</b>	Servicios profesionales de acompañamiento técnico ambiental a la gobernación en la consulta previa del proyecto de dragado al canal de acceso al puerto de San Andrés	Valor pendiente de pago \$3.600.000 de acuerdo a la constancia suscrita por el DEPARTAMENTO de fecha 23/08/2017
Contrato derivado de obra No. 1576/17	Unión temporal D.M SAN ANDRES	Dragado de profundización del canal de acceso al puerto de San Andrés	Valor pendiente de pago \$64.600.125 de acuerdo al acta de entrega y recibo final de fecha 18/07/19
<b>Valor total pendiente de pago con cargo al Convenio 1282/13</b>			<b>\$68.200.125</b>

*SÉPTIMA: Se ordene a el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, y a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, como garante, a presentar todos los documentos y soportes para realizar*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

*el cierre del balance financiero del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y /o valor, que se relacionan a continuación.*

*a). Certificación del Banco DAVIVIENDA, Sucursal San Andrés, sobre los rendimientos financieros existentes a la fecha, que figuran en la cuenta corriente de manejo y firmas conjuntas No. 2660 6999 5279, producto de los desembolsos realizados por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, en desarrollo y ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y /o valor.*

*b). Certificación del Banco DAVIVIENDA, Sucursal San Andrés, sobre el valor del gravamen financiero y los gastos administrativos y financieros causados por la cuenta corriente de manejo y firmas conjuntas No. 2660 6999 5279, donde se depositaron los recursos proveniente de los desembolsos realizados por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, en desarrollo y ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y /o valor.*

*c). Cancelación de la cuenta corriente de manejo y firmas conjuntas No. 2660 6999 5279 del Banco DAVIVIENDA, Sucursal San Andrés, abierta con ocasión del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y /o valor.*

*OCTAVA: Que mediante providencia que haga tránsito a cosa juzgada, se liquide en sede judicial, el Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y /o valor suscrito entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, y el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.*

*NOVENA: Se condene a el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, y a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, como su garante, al pago de las costas y agencias en derecho, a favor del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, y se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. C.P.A.C.A., modificado por la Ley 2080 de 2021.*

## - HECHOS

La parte actora fundamenta su demanda en los hechos que a continuación se resumen:

El INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS suscribió con el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, el Convenio Interadministrativo principal No. 1282 del 26 de agosto de 2013, para el "DRAGADO DE PROFUNDIZACIÓN DEL CANAL DE ACCESO AL PUERTO DE SAN ANDRÉS", por un valor inicial de TRECE MIL SEISCIENTOS MILLONES (\$13.600.000.000.00) de pesos M/CTE, y un plazo inicial de diez (10) meses.

El INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS, en cumplimiento de lo pactado en las Cláusulas Quinta y Séptima del convenio precitado, realizó un primer desembolso el 1º de noviembre de 2013, correspondiente a la disponibilidad presupuestal de la

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00  
**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-  
**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

vigencia 2013, por valor de CUATRO MIL MILLONES (\$4.000.000.000.00) de PESOS M/CTE.

El INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS, igualmente en cumplimiento de lo pactado en la citadas Cláusulas Quinta y Séptima realizó un segundo desembolso el 13 de marzo de 2014, correspondiente a la disponibilidad presupuestal de la vigencia 2014, por valor de NUEVE MIL SEISCIENTOS MILLONES (\$9.600.000.000.00) de pesos M/CTE.

El INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS, asimismo conforme a lo pactado en el Adicional No. 1 del 7 de mayo de 2014, al Convenio Interadministrativo Principal No.1282 de 2013, realizó un tercer desembolso el 15 de agosto de 2014, por valor de CINCO MIL SEISCIENTOS MILLONES (\$5.600.000.000.00) de pesos M/CTE., para un valor total desembolsado de DIECINUEVE MIL DOSCIENTOS MILLONES (\$19.200.000.000.00) de PESOS M/CTE, a el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.

Para garantizar el buen manejo y correcta inversión de los desembolsos y cumplimiento general del Convenio Interadministrativo No.1282 de 2013, el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, en cumplimiento de lo acordado en la Cláusula Décima Sexta del Convenio Interadministrativo No.1282 de 2013, constituyó a favor del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS, con LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, la Póliza de Seguro de Cumplimiento Única a favor de Entidades Estatales No. 1012877, la cual fue aprobada mediante oficio SGT 56582 del 11 de octubre de 2013., siendo su última modificación, según certificado (prórroga) No.15, con vigencia hasta 18 de junio de 2019, para su liquidación.

El Convenio Interadministrativo No. 1282 de 2013, fue modificado, y adicionado en plazo y/o valor en las siguientes oportunidades, así:

<i>Convenio No.</i>	<i>Descripción (adicional/modificación/ prórroga)</i>	<i>valor</i>
<i>1282 de 2013</i>	<i>Convenio principal</i>	<i>\$ 13.600.000.000</i>
<i>Modificación No.1</i>	<i>Por el cual se modifica el literal a) de la clausula octava del convenio 1283 de 2013</i>	<i>\$0</i>
<i>Adicional No.1 en valor</i>		<i>\$ 5.600.000</i>

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

<i>Adicional No.2 en plazo</i>	<i>Hasta el 20/12/14</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.3 en plazo</i>	<i>Hasta el 20/10/15</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.4 en plazo</i>	<i>Hasta el 20/10/16</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.5 en plazo</i>	<i>Hasta el 30/06/17</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.6 en plazo</i>	<i>Hasta el 30/09/17</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.7 en plazo</i>	<i>Hasta el 30/11/17</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.8 en plazo</i>	<i>Hasta el 30/06/18</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.09 en plazo</i>	<i>Hasta el 30/11/18</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.10 en plazo</i>	<i>Hasta el 18/12/18</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Adicional No.11 en plazo</i>	<i>Hasta el 31/12/18</i>	<i>\$ 0</i>
<i>Valor total convenio</i>		<i>\$ 19.200.000</i>

El Convenio Interadministrativo No.1282 de 2013, terminó el 31 de diciembre de 2018.

EL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, realizó al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS un reintegro parcial de los recursos no ejecutados el 31 de agosto de 2020, por valor de DIECISIETE MIL DOSCIENTOS MILLONES (\$17.200.000.000.00) de pesos M/CTE, quedando un saldo aproximadamente por reintegrar de NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES VEINTIOCHO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO (\$969.028.494) PESOS M/CTE, conforme a lo señalado en el Memorando No. SMA 34028 del 18 de mayo de 2021.

Que Conforme a la “CLAUSULA SEXTA: MANEJO DE LOS RECURSOS”, del Convenio Interadministrativo No.1282 del 16 de mayo de 2013, las partes pactaron, que: “Para la ejecución y manejo de los recursos del presente Convenio se tendrá en cuenta lo siguiente: “(..)6. Los rendimientos financieros generados por los recursos aportados por el INSTITUTO serán manejados y reintegrados al INSTITUTO conforme al artículo 33 del Decreto 4730 del 28 de diciembre de 2005.

Que, conforme a Comprobantes de Ingresos del Área de Tesorería de la Subdirección Financiera, y Memorando No. SMF 34028 del 18 de mayo de 2021, de la Subdirección Marítima y Fluvial del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS, el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, ha reintegrado a la fecha, por concepto de rendimientos financieros, producidos por la Cuenta corriente de manejo y firmas conjuntas No. 2660 6999 5279 del Banco DAVIVIENDA-Sucursal San Andrés, un total de \$3.892.158.913,00 pesos M/CTE.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

Que según el “PARÁGRAFO SEXTO: RENDIMIENTOS FINANCIEROS Y EXCEDENTES DEL PROYECTO”, de la “CLÁUSULA DECIMA SEXTA: GARANTÍA UNICA”, del Convenio Interadministrativo No.1282 de 2013, las partes acordaron que, *“Los rendimientos financieros de la cuenta corriente abiertas para el manejo de los recursos aportados por EL INSTITUTO, deberán ser reintegrados mensualmente al Área de Tesorería del Instituto Nacional de Vías, quien establecerá de conformidad con la fuente de los recursos presupuestales que financian el convenio, si se reintegra a la Dirección del Tesoro Nacional o corresponden al INSTITUTO, de conformidad con la ley. Liquidado el presente convenio dentro del plazo establecido, si existieren saldos en la cuenta correspondiente a los recursos aportados por el INSTITUTO, estos serán reintegrados al INSTITUTO una vez se haya formalizado el Acta de Recibo Final del Convenio.”*

Que en razón, que LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, con NIT 860.002.400-2, se obligó y suscribió con el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, como garante, del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, su modificación No.1, sus once (11) adicionales, en plazo y /o valor, la Póliza Única de Cumplimiento a favor de Entidades Estatales No.10102877, con sus anexos, modificatorios y clausulado, aprobada por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS.

### **Configuración del incumplimiento.**

La parte demandante manifestó como hechos configurativos del incumplimiento del Convenio interadministrativo No. 1286 del 26 de agosto de 2013 los siguientes:

*incumplimiento de la “CLAUSULA QUINTA: GIRO DE LOS RECURSOS A CARGO DEL INSTITUTO. (...) PARÁGRAFO SEGUNDO: Si vencido el plazo estipulado en el presente Convenio EL DEPARTAMENTO no hubiere invertido los recursos, deberá reintegrarlos al área de Tesorería del INSTITUTO y se procederá a la liquidación del Convenio Interadministrativo, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar en contra del Ente Territorial”, cuyo incumplimiento se configura, en razón que el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, a la fecha de radicación de la presente demanda, no ha reintegrado en su totalidad el saldo los recursos no invertidos al Área de Tesorería del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS al vencimiento del plazo del citado convenio Interadministrativo, que ocurrió según el Adiciona No.11 del del 18 de diciembre de 2018, suscrito entre las partes, el día 31 de diciembre de 2018.*

*Incumplimiento del numeral 6 de la “CLAUSULA SEXTA: MANEJO DE LOS RECURSOS”, del Convenio Interadministrativo No.1282 del 16 de mayo de 2013, las partes pactaron, que: “Para la ejecución y manejo de los recursos del presente Convenio se tendrá en cuenta lo siguiente: “(..)6. Los rendimientos financieros generados por los recursos aportados por el INSTITUTO serán manejados y reintegrados al INSTITUTO*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

*conforme al artículo 33 del Decreto 4730 del 28 de diciembre de 2005.”, cuyo incumplimiento se configura, ya que el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, no ha reintegrado en su totalidad los rendimientos financieros generados por los recursos aportados y desembolsados por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS.*

*Incumplimiento del literal l) de la “CLAUSULA OCTAVA: OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO. EL DEPARTAMENTO se obliga a (..) l) Coordinar, revisar y elaborar la liquidación del contrato de obra.”, su incumplimiento se configura ya que el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, no ha liquidado el contrato de obra derivado No.1576 de 2017, cuyo objeto es: “ Dragado de profundización del canal de acceso al puerto de San Andrés”, celebrado con la Unión Temporal DM San Andrés, ni ha realizado todos los pagos de las obligaciones contraídas de los contratos derivados.*

*Incumplimiento de la “CLAUSULA DECIMA SEXTA: GARANTÍA ÚNICA: PARAGRAFO SEXTO. RENDIMIENTOS FINANCIEROS Y EXCEDENTES DEL PROYECTO: Los rendimientos financieros de la cuenta corriente abierta para el manejo de los recursos aportados por EL INSTITUTO, deberán ser reintegrados mensualmente al Área de Tesorería del Instituto Nacional de Vías, quine establecerá de conformidad con la fuente de los recursos presupuestales que financian el convenio, si se reintegra a la Dirección del Tesoro Nacional o corresponden al INSTITUTO, de conformidad con la Ley. Liquidado el presente convenio dentro del plazo establecido, si existieren saldos en la cuenta correspondiente a los recursos aportados por el INSTITUTO, estos serán reintegrados al INSTITUTO una vez se haya formalizado el Acta de Recibo Final del Convenio” El incumplimiento, se configura ya que el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, no ha reintegrado en su totalidad los rendimientos financieros generados por los recursos (desembolsos) aportados por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS.*

*Incumplimiento de la “CLAUSULA VIGÉSIMA: LIQUIDACIÓN. El presente convenio será objeto de liquidación, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 del Decreto 19 de 2012 y 11 de la ley 1150 de 2007, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha de acuerdo que así lo disponga...”El incumplimiento se configura, ya que DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, no hizo entrega en el término pactado, de la documentación e información correspondiente, requerida en su oportunidad por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS.*

*Incumplimiento de la “CLAUSULA VIGÉSIMA: LIQUIDACIÓN. PARÁGRAFO PRIMERO: Para la liquidación se exigirá al DEPARTAMENTO, la ampliación de la garantía, si es el caso, a fin de avalar las obligaciones que éste deba cumplir con posterioridad a la extinción del presente convenio.” El incumplimiento se configura, ya que el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, no amplió la Póliza de Seguro de Cumplimiento Única a favor de Entidades Estatales No. 1012877 tomada con la PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, del Adicional No.11 de 2018, ni para la liquidación del tan citado convenio interadministrativo.*

## **- CONTESTACIONES**

Durante el término de traslado para contestar la demanda, solo la Previsora S.A Compañía de Seguros replicó el presente medio de control.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

## **La Previsora S.A Compañía de Seguros.**

El apoderado de la empresa aseguradora cuestionó la inactividad del demandante en cuanto a la iniciación de los procesos conminatorios, sancionatorios propios de la contratación estatal en aras de procurar el cumplimiento de parte del contratista, refirió la inaplicación del art 86 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 734 de 2012, al respecto concluyó:

*“Es así como la entidad demandante, si observó durante el termino de ejecución del convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, que existía un supuesto incumplimiento de obligaciones contractuales, debió citar al DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA con el fin de conminarle al cumplimiento de sus obligaciones y a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS en calidad de garante. En ese sentido, y al constatar que la entidad hoy demandante, no ha cumplido con la carga de acreditar el supuesto incumplimiento contractual en cabeza de la demandada, amén de que no resulta admisible que durante el termino de vigencia del contrato no haya puesto en marcha las herramientas legales para conminar al contratista, carece de toda causa y objeto la presente demanda de controversias contractuales, pues, no son admisibles las pretensiones solicitadas por la actora tendientes a que se declare en sede judicial el incumplimiento del citado convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013”*

En igual sentido consideró vulnerado su derecho al debido proceso preceptuado en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 al señalar que la PREVISORA S.A. nunca fue llamada a una reunión de seguimiento en la ejecución del contrato y tampoco le fue informada la situación de incumplimiento del contratista.

Señaló también una imposibilidad para materializar la póliza de incumplimiento debido a la ausencia del acto administrativo que declara el siniestro, al respecto indicó:

*“Es claro que la obligación del asegurador es condicional y surge desde el momento en que el asegurado/beneficiario logre acreditar, bien sea judicial o extrajudicialmente la ocurrencia del siniestro y la cuantía de los perjuicios directos que haya sufrido su patrimonio, ya que los seguros tienen un carácter meramente indemnizatorio y no pueden constituir fuente de enriquecimiento, conforme al artículo 1088 del Código de Comercio, recordemos que el seguro de cumplimiento se caracteriza por ser un seguro de daños, de carácter patrimonial, tal y como lo ha señalado la Superintendencia Financiera de Colombia, “(...) en la medida que pretende el restablecimiento del patrimonio económico del acreedor de la obligación (asegurado), por causa del incumplimiento del contrato o de la disposición legal por parte del deudor (tomador del seguro)”*

*En el caso que nos ocupa dicha circunstancia no se ha generado, pues como bien puede observar el despacho, ni siquiera se ha liquidado el respectivo convenio y en ningún momento se ha proferido acto administrativo declarando siniestro de incumplimiento. Con todo lo dicho, no existe duda alguna que en el presente asunto no es posible afectar la póliza expedida por mi representada”*



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

Con relación a la cobertura de la póliza 1012877, manifestó que esta se refiere únicamente al convenio interadministrativo No. 1282 de 26 de agosto de 2013 en donde dicha cobertura no resulta extensible a los posibles incumplimientos realizados entre el departamento y terceros. Al respecto expresó:

*“Dentro de las pretensiones de la demanda, la parte demandante solicito que se condenara a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, como garante, a cancelar los pagos pendientes a los contratistas, de los contratos derivados de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013.*

*Es claro que el seguro de cumplimiento es de interpretación restrictiva, dado que a dicho contrato le es plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 1056 del Código de Comercio, según el cual el asegurador puede a su arbitrio asumir bien sea todos, o solo alguno de los riesgos a que estén expuestos el interés o la cosa asegurada. Por lo anterior, los seguros por regla general son de riesgos nombrados, lo que tiene fundamento en la norma antes citadas, de manera que debe entenderse el contrato de seguro limitado a los riesgos que se hayan amparado expresamente por el asegurador.*

*El interés asegurado aquí es patrimonial, y se cubren los riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones del contrato garantizado, los cuales pueden ser de un carácter muy variado, y, siguiendo lo que ya nos permitimos poner de manifiesto, deben ser individualizados, nombrados y aceptados expresamente por el asegurador, de tal manera que los que no lo sean no se entienden cubiertos.*

*Así las cosas, es claro que en el seguro de cumplimiento cada uno de sus amparos contratados es independiente de los demás, siendo diáfano que no es igual el objeto de cobertura de cada uno de ellos, de manera que el asegurado, cuando considere haber sufrido perjuicios imputables al contratista que impliquen la afectación de varios amparos, debe demostrar la ocurrencia y cuantía del siniestro por cada amparo afectado, casi como se tratara de pólizas distintas.*

*Así las cosas, es claro que la póliza de cumplimiento No. 1012877 se expidió para garantizar el cumplimiento y buen manejo de anticipo del convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, suscrito entre el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS y el DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, para el DRAGADO DE PROFUNDIZACIÓN DEL CANAL DE ACCESO AL PUERTO DE SAN ANDRÉS, por lo tanto, lo pretendido por la entidad demandante no si tiene fundamento jurídico ni contractual.”*

Alega que para el presente caso ocurrió la prescripción descrita en el art 1081 del código de comercio al considerar que transcurrieron mas de 2 años desde la fecha en que la administración debió conocer el siniestro (circunstancias fácticas) y la iniciación de la acción derivada del contrato de seguro. En lo concerniente adujo:

*“De acuerdo con esta teoría y teniendo en cuenta que la fecha de ocurrencia del siniestro es el momento en que empieza a correr la prescripción en materia de seguros, tendría que distinguirse entre los escenarios de multas y caducidad, por un lado, e incumplimiento simple, por el otro, para definir cuándo comienza el cómputo de la prescripción: La prescripción en el seguro de cumplimiento en Colombia (i) En materia de multas y caducidad, la prescripción tendría como punto de partida el acto administrativo, por entenderse éste como constitutivo de siniestro (bajo la Tesis Legal). Resulta importante en este punto aclarar que la prescripción en estos casos no iniciaría con la simple expedición del acto administrativo, sino con su correspondiente notificación; lo anterior en la medida en que un acto que no sea conocido por sus destinatarios no puede producir los efectos legales que de él se derivan. (ii) En relación con el incumplimiento simple, el siniestro, como se dijo, corresponde a las circunstancias fácticas que dan origen al quebrantamiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista. A partir de cualquiera de estos momentos en que empieza la prescripción (dependiendo del supuesto de hecho aplicable), la*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

*Administración tendría dos (2) años para ejercer las acciones derivadas del contrato de seguro y, específicamente, para hacer efectiva la póliza con el propósito de recibir la indemnización de los perjuicios que haya sufrido. Lo anterior si la entidad estatal tuvo o debió tener conocimiento inmediatamente después de ocurrido el siniestro; en caso contrario tendría los cinco (5) años que otorga la ley, desde la materialización del riesgo, correspondientes al término de prescripción extraordinaria.” 4 (subrayado fuera de texto original)*

Finalmente, de forma subsidiaria solicita la aplicación de la figura de la compensación:

*Así mismo, y en el evento que su señoría considere que se encuentran reunidos los elementos propios del incumplimiento del convenio por parte de nuestro afianzado, como argumento subsidiario debo manifestar que se debe dar aplicación a la figura de la COMPENSACIÓN.*

#### - **ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el 09 de junio de 2021, Previa verificación del cumplimiento de requisitos de ley, el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, profirió el auto No.087 del 4 de agosto de 2021, admitiendo la demanda de la referencia.

Mediante auto No 0156 de fecha 05 de noviembre de 2021, esta corporación resolvió las excepciones previas propuestas en las contestaciones de la demanda; se incorporaron las pruebas obrantes en el proceso y al considerarse el asunto sometido a litigio de pleno derecho, se incorporaron los medios probatorios del plenario y se cerró el periodo probatorio procediendo a conceder el término de ley a las partes y la representante del Ministerio Público para alegar de conclusión.

#### - **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

- **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS:** el INVIAS REITERÓ, en esta instancia procesal la llamada configuración del incumplimiento contractual por parte del DEPARTAMENTO y los fundamentos de derecho expuestos en el libelo de demanda.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

- **Departamento Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina:**

La apoderada del ente territorial afirmo que no se encontró respaldo probatorio per que demuestre el incumplimiento del objeto del contrato interadministrativo, toda vez que se celebró el convenio número 1282 del 26 de agosto de 2013, con su modificadorio N°1 y sus once (11) adicionales en el plazo, cuyo objeto fue el “DRAGADO DE PROFUNDIZACIÓN DEL CANAL DE ACCESO AL PUERTO DE SAN ANDRÉS”.

Señaló la ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la acción contractual teniendo en cuenta la fecha en que se culminó el contrato, junto con sus modificaciones y adiciones, es decir, el 31 de diciembre de 2018, el término de caducidad de los dos (2) años para interponer dicho medio de control de controversias contractuales, a la fecha en que fue presentada por el Instituto Nacional de Vías-Invías, dicha demanda, se encontraba ya caducada, por ello no hay lugar a lo alegado dentro de la presente demanda.

**LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGURO**

el apoderado de la Compañía solicita se confirme la solicitud planteada en el escrito de contestación a la demanda, en el sentido que se ratifiquen las excepciones de fondo planteadas, se denieguen las pretensiones de la parte demandante, y se exonere a la sociedad PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS de todas ellas de conformidad con los siguientes fundamentos de orden legal y probatorio:

**III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público, no emitió concepto alguno.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00  
**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-  
**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **- COMPETENCIA**

Esta Corporación es competente para conocer de este proceso en primera instancia en razón de la cuantía, ya que la misma supera los 500 SMLMV (Art. 152 numeral 6º CPACA). La competencia por el factor territorial corresponde a este Tribunal, toda vez que el contrato objeto del presente asunto se ejecutó en este Departamento Archipiélago. (Art. 156 No. 4º del CPACA).

##### **Caducidad de la Acción**

Entre el Instituto Nacional de Vías –INVIAS- y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se celebró el convenio interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013 cuyo objeto consistió en el *“Dragado de profundización del canal de acceso al puerto de san Andrés”*.

El precitado acuerdo fue objeto de 12 modificaciones o adiciones, 11 de ellas relativas al plazo de ejecución, así:

Adicional No. 2 en Plazo (Pág 77 PDF demanda)	<b>Hasta 20/12/14</b>
Adicional No. 3 en Plazo (Pág 80 PDF demanda)	<b>Hasta 20/10/15</b>
Adicional No. 4 en Plazo (Pág 82 PDF demanda)	<b>Hasta 20/10/16</b>
Adicional No. 5 en Plazo (Pág 84 PDF demanda)	<b>Hasta 30/06/17</b>
Adicional No. 6 en Plazo (Pág 86 PDF demanda)	<b>Hasta 30/09/17</b>
Adicional No. 7 en Plazo (Pág 88 PDF demanda)	<b>Hasta 30/11/17</b>
Adicional No. 8 en Plazo (Pág 94 PDF demanda)	<b>Hasta 30/06/18</b>
Adicional No. 9 en Plazo	<b>Hasta 30/11/18</b>
Adicional No. 10 en Plazo (Pág 90 PDF demanda)	<b>Hasta 18/12/18</b>
Adicional No. 11 en Plazo (Pág 92 PDF demanda)	<b>Hasta 31/12/18</b>

Según la última de las extensiones de plazo de ejecución del convenio 1282 del 26 de agosto de 2013, este tendría su finalización el 31 de diciembre de 2018.

Ahora bien, el artículo 164-2 literal “J” de la Ley 1437 de 2011 dispone:

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

*j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

**En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:**

*i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*

*ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*

**iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;**

*iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*

**v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;**

a su vez la cláusula vigésima del convenio 1282 del 26 de agosto de 2013 dispuso:

*El presente convenio será objeto de liquidación, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 del Decreto Ley 19 de 2012 y 11 de la Ley 1150 de 2007, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga. Dentro de este plazo se entiende incluido un término de cuatro (4) meses para la liquidación de común acuerdo y dos (2) meses adicionales para la liquidación unilateral si es del caso....*

De lo anterior se colige que el negocio jurídico en comentario i) era de aquellos cuya liquidación resulta necesaria (por disposición convencional expresa de las partes) y 2) que el término de conteo de la caducidad tendría su iniciación, en el mejor de los casos, a los 6 meses siguientes contados a partir del *vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga.*

Ahora bien, la octava pretensión del libelo petitorio se refiere a la solicitud de liquidación judicial del precitado convenio, deduciéndose con ello la ausencia de liquidación bilateral o unilateral del mismo, por lo cual, teniendo como punto de terminación (según la última de las adiciones contractuales), el día 31 de diciembre de 2018, el plazo de la caducidad tendría su computo a partir de los 2 años siguientes contados desde el 30 de junio de 2019 y hasta el 30 de junio de 2021.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

Según correo electrónico remitido por la Oficina de Coordinación Administrativa de Servicios Judiciales de este Distrito judicial, la demanda fue incoada el nueve de junio de 2021, fecha ampliamente oportuna de cara al fenómeno de la caducidad, recordando además que los términos procesales estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020 como producto de las medidas procesales utilizadas por el Consejo Superior de la Judicatura dentro del marco de la pandemia por el Covid-19, motivo por el cual se tiene que la presente demanda fue incoada de forma oportuna.

#### - PROBLEMA JURIDICO

El litigio del caso concreto se circunscribe en determinar si, conforme los argumentos expuestos por las partes, ha existido incumplimiento del departamento archipiélago a lo establecido en las cláusulas 5,6,8 y 16 del Convenio No. 1282 de 2013 de, celebrado entre el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. De ser probada dicha situación, correspondería establecer la condena económica respectiva y de ser aplicable, la afectación de la garantía del mencionado convenio para así efectuar por parte de esta Jurisdicción la liquidación del Convenio 1282 de 2013.

Las peticiones de la parte activa pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

- 1) No reintegro de los saldos de recursos no invertidos (violación cláusula V).
- 2) No reintegro de rendimientos generados en la cuenta de manejo de los recursos del convenio (violación cláusula VI).
- 3) No pago de las obligaciones contraídas en los contratos derivados del convenio 1282. (Cláusula VIII).
- 4) No reintegro de rendimientos financieros generados por los desembolsos aportados por el INVIAS (Cláusula XVI).

De su parte, la compañía garante del Convenio No. 1282 de 2013 contrapone las pretensiones del medio de control en atención a los siguientes enunciados:

- 1) No aplicación de medidas conminatorias al cumplimiento del objeto contractual.
- 2) Violación al debido proceso por no ser convocada a seguimiento contractual ni informado el supuesto incumplimiento del contratista.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## **SIGCMA**

- 3) Imposibilidad de materialización de la póliza por ausencia del acto administrativo que declara el siniestro.
- 4) La cobertura de la garantía del convenio No. 1282 de 2013 no comprende contratos derivados del citado convenio.
- 5) Prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.
- 6) Compensación.

### **- TESIS**

La Sala declarará el incumplimiento del convenio 1282 de 2013 en lo concerniente a la devolución de los saldos no invertidos accediendo parcialmente a las súplicas de la demanda. De la liquidación judicial, se tiene que el perjuicio sufrido por el INVIAS deviene de la mora en el cumplimiento de los reintegros de los dineros aportados, evento que materializa el siniestro y hace efectiva la garantía del convenio 1282 de 2013 relativa a su cumplimiento, .

### **- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **De los contratos y convenios interadministrativos.**

La Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 26 de julio de 2016, C.P. Álvaro Namén Vargas Vargas, radicado interno No. 2257, se ocupó de las características de los convenios y contratos interadministrativos, su diferenciación, la procedencia en uno y otro en cuanto a las cláusulas excepcionales al derecho común y las facultades unilaterales de la administración para la imposición de multas, terminación unilateral, declaratoria del siniestro y efectividad de la garantía. Aspectos focalmente relevantes para el caso de la referencia, razón por la cual se relaciona in extenso a continuación:

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en armonía con el artículo 40 ibídem, permite a las entidades celebrar los “contratos” y “acuerdos” derivados de la “autonomía de la voluntad”<sup>1</sup> para el cumplimiento de los fines estatales, de donde se colige que,

---

<sup>1</sup> *En la contratación estatal, salvo en materia de la escogencia del contratista o de seleccionar el sujeto con quien se dispone, que es sometida a los mecanismos o procesos de selección previstos*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

además de los “contratos” (en el alcance genuino de acuerdos de voluntades de contenido patrimonial) que pueden celebrar las entidades estatales, también es viable la realización de otros “acuerdos” de voluntades necesarios para el cumplimiento de los fines estatales como serían los “convenios interadministrativos”, los cuales no tendrían el alcance de una relación jurídica patrimonial.

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

De esta forma, por regla general, el Estatuto de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011 y las demás que lo adicionen o modifiquen), salvo las materias previstas en otras normas especiales, regula los negocios jurídicos que pueden celebrar las entidades estatales con proyección patrimonial o económica, esto es, los contratos. Sobre la aplicación de dicho Estatuto a los convenios interadministrativos, la Sala volverá más adelante.

Lo expuesto en precedencia tiene sustento en la Sentencia del 23 de julio de 2010 del Honorable Consejo de Estado, en la que delimitó la noción de contratos interadministrativos al sostener que el principal efecto, al igual que el de los demás contratos, “es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y

---

*en normas de orden público e imperativas y, por ende, no disponibles, la autonomía de la voluntad, en cuanto libertad contractual, comporta el reconocimiento legal de un cúmulo de poderes o facultades proyectadas, entre otras, a saber: (i) la posibilidad de disponer o abstenerse de la disposición (libertad de contratar o no contratar), escoger o crear el tipo contractual y estipulaciones (libertad de optar en el catálogo legal o en los usos y prácticas sociales por la especie singular de contrato o crearlo) que mejor se avengan con los principios y fines sin necesidad que la ley los tipifique; (ii) la posibilidad de negociación que se confiere al particular en relación con aspectos no esenciales del contrato ni sobre los que afecten las reglas de selección, y que, generalmente, incluyen en sus ofertas dentro del respectivo proceso de selección; (iii) la posibilidad de recurrir a mecanismos de arreglo directo de las controversias, e incluso de trasladar su conocimiento a la justicia arbitral; y (iv) la posibilidad de terminar por mutuo acuerdo el contrato.*



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

*como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil. Se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida”<sup>2</sup>*

Igualmente, indicó que así las partes denominen al acuerdo de voluntades “convenio interadministrativo” cuando quiera que, “como en el asunto sub judice, involucran prestaciones patrimoniales, asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicán de cualquier otro acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial, en los términos del artículo 864 del Código de Comercio”<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de julio de 2010, Exp. No. 17860. Las características principales son las siguientes: “(i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.”

<sup>3</sup> *Ibidem*.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

## **Los convenios interadministrativos.**

El Honorable Consejo de Estado en múltiples oportunidades ha aludido a la noción de convenios interadministrativos en los Conceptos 2238 y 2269 de 2015, siendo posible sostener la existencia de convenios interadministrativos en virtud del deber de colaboración entre entidades estatales, siempre y cuando su objeto no lo constituyan obligaciones de contenido patrimonial.

Una de las formas de concretar el mandato constitucional de colaboración interinstitucional es la celebración de convenios interadministrativos, tal como lo establece el artículo 95 de la propia Ley 489 de 1998 que señala lo siguiente:

*“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.”*

Como se observa, la nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto del cual cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales. Se da pues un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias. Como se ha indicado, se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio *“cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas.”*<sup>4</sup> Esa finalidad común y ánimo de cooperación, se da en el ámbito de un “paralelismo de intereses”, por lo que no existe preeminencia del contratante respecto del contratista, sino más bien las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia, esto es, sin que existan prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.

Para que pueda hablarse de convenios interadministrativos, a más de la voluntad de las partes dirigidas a un resultado, debe tenerse en cuenta la finalidad pública de interés común que las entidades estatales buscan cumplir con el convenio, pues, en el derecho público, al lado de la voluntad, es esencial la finalidad, dado que la “mera liberalidad no puede ser ni causa ni fin” de la actividad contractual de la Administración.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1982 de 2010

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

De este modo los convenios interadministrativos puros o genuinos no tienen por objeto prestaciones patrimoniales propias de los contratos o intereses puramente económicos (es decir, destinados a obtener una ganancia). Por eso, según la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*“De conformidad con lo anterior los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica.”<sup>5</sup>*

Así, es viable distinguir entre “convenios interadministrativos” (denominación dada por las partes) de contenido patrimonial, los cuales se someterán al régimen de los contratos interadministrativos, y otros que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia), al girar en torno solamente a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios y servicios públicos en el ámbito de los principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.

Lógicamente, en los convenios interadministrativos propiamente dichos, es posible que cada entidad incurra en costos y gastos, y en ejecución de su propio presupuesto para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos, o el pago un precio o una remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada por una a favor de la otra, pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos, tal y como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado:

*“En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, ‘convenios interadministrativos’, para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos –como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de mayo de 2012, Exp. 1998-01471.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

*patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica.”<sup>6</sup>*

De otra parte, es preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 CP (moralidad, economía, celeridad, entre otros), en virtud del carácter vinculante de los mismos, dentro del contexto de un ánimo de cooperación que se refleja en el plano de igualdad o equivalencia en que se celebran y ejecutan, lo que significa ausencia de prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.

Ahora, dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenidas en la actualidad en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso. En tal sentido, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no.

El punto de partida lo constituirán las normas de dicho Estatuto que de manera general ordenan las declaraciones de voluntad negocial de las entidades estatales como son el consentimiento y los efectos de las obligaciones, las cuales se rigen por el derecho privado según los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993. Asimismo, las normas de derecho público que están relacionadas con la capacidad o competencia de las entidades estatales para celebrar acuerdos de voluntades y que incluyen el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés, también les resultarán aplicables.

Sin embargo, las normas de derecho público que ponen a la Administración contratante en una posición de superioridad sobre el contratista, como son por ejemplo las cláusulas excepcionales al derecho común, no serán de recibo en los convenios interadministrativos propiamente dichos, por expresa prohibición del artículo 14 de la Ley 80 de 1993. En lo que refiere a otras decisiones unilaterales,

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de junio de 2010, Exp. 1998-00261.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

tales como las declaratorias de incumplimiento, la imposición y recaudo directo de multas y cláusulas penales y la efectividad de las garantías, la Sala analizará más adelante su procedencia en los mencionados convenios.

Finalmente, cabe entender que la excepción a la licitación pública prevista en el literal c. del numeral 4 del artículo 2 la Ley 1150 de 2007, modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, también cobija a los convenios interadministrativos, máxime cuando en su objeto solo están interesadas siempre dos entidades de naturaleza pública, debiéndose en todo caso cumplir los demás requisitos establecidos en la citada disposición<sup>7</sup>.

### **Las prerrogativas y potestades de la administración**

Dentro de las potestades estatales en asuntos contractuales se distinguen las cláusulas excepcionales, antes denominadas exorbitantes, originadas en el poder administrativo, otorgadas por la ley a las autoridades (ex lege), de las llamadas cláusulas de privilegio y de las cláusulas especiales surgidas de las estipulaciones contractuales (ex contractus) emanadas de su condición de parte contratante, las cuales a pesar de tener origen en potestades otorgadas por la ley, suponen su integración al contenido contractual y están “caracterizadas por ser estipulaciones que si bien denotan algún tipo de ventaja para la entidad estatal contratante, no operan bajo el mismo rigor de las cláusulas excepcionales, por no constituir materia enteramente ajena a la contratación privada”. Entre las primeras se agrupan las de interpretación, modificación, terminación y declaración de caducidad; en las segundas se consideran las cláusulas de reversión y garantías; y en las terceras las de multas y cláusulas penales pecuniarias. Finalmente, se menciona otras actuaciones privilegiadas de la Administración entre las cuales se encuentran la liquidación unilateral y la terminación por nulidad absoluta.

En efecto, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, al establecer los medios que pueden utilizar las entidades estatales al celebrar un contrato para el cumplimiento del

---

<sup>7</sup>En armonía con lo anterior el Decreto 1082 de 26 de mayo de 2015, “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional, en el artículo 2.2.1.2.1.4.4.”, bajo el título de “convenios o contratos interadministrativos” señala que la modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa, norma reglamentaria que obviamente debe entenderse sin perjuicio de los supuestos legales consagrados en el literal c. del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, según los cuales los contratos interadministrativos con ciertos tipos contractuales no son susceptibles de ser contratados directamente con determinadas entidades públicas sino por licitación pública o selección abreviada.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

objeto contractual y de los fines de la contratación, indica que tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato; y, en consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos autorizados por la norma, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado, para lo cual pactarán las “cláusulas excepcionales al derecho común” de: i) Interpretación unilateral; ii) Modificación unilateral; iii) Terminación unilateral; iv) Caducidad; v) Reversión, y vi) Sometimiento a las leyes nacionales previstas en los artículos 14 a 20 de la Ley 80 de 1993.

El pacto de las cláusulas excepcionales se sujeta a la categoría de contratos que indica la norma y siempre que en su ejercicio se mantengan las condiciones técnicas, financieras y económicas pactadas en favor del contratista, so pena de que surja el deber de reparación o indemnización de perjuicios a favor de este, en los términos señalados en la ley. Adicionalmente, al régimen jurídico de exorbitancia a favor de la Administración anterior deben sumarse también otros poderes, potestades o privilegios de decisión unilateral cuyo ejercicio tiene como común denominador con las precedentes la competencia administrativa legalmente asignada (es decir, tienen su fuente en la ley o con autorización de ella por estipulación en el contrato) y la consecuente expedición de actos administrativos con el fin de garantizar la prevalencia y protección del interés público en la actividad contractual del Estado, a saber:

- i) La imposición unilateral de multas para conminar el cumplimiento, siempre que estén previamente pactadas entre las partes (artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011);
- ii) La declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal previamente pactada (artículos 17 de la Ley 1150 y 86 de la Ley 1474 de 2011);
- iii) La declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la garantía por ocurrencia del siniestro (artículos 7 y 17 de la Ley 1150 y 86 de la Ley 1474 de 2011);
- iv) La liquidación unilateral del contrato (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 núm. 2 literal j. de la Ley 1437 de 2011) 66; y

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

- v) La terminación unilateral por nulidad absoluta en los casos previstos en los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993.

**Procedencia en los contratos y convenios interadministrativos de la imposición unilateral de multas y declaratoria unilateral de incumplimiento para la efectividad de la cláusula penal y las garantías**

**Las multas y su imposición unilateral.**

¿son las potestades unilaterales previstas en los citados artículos 17 y 86 de las leyes aludidas, respectivamente, procedentes en los contratos y convenios interadministrativos?.

Al respecto, se tiene:

- i) En un contrato estatal era posible incluir multas como una manera de conminar o apremiar al deudor para el cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato, bien sea porque la ley lo exigía (Decreto Ley 222 de 1983), ora por pacto de las partes en desarrollo de la autonomía de la voluntad (Ley 80 de 1993);
- ii) El establecimiento y pacto de multas como una medida coercitiva contractual, debe distinguirse de la imposición unilateral de las mismas por parte de la entidad estatal contratante, así como de la posibilidad de hacerlas efectivas directamente. **Mientras la estipulación de las multas obedece y dimana de la autonomía de la voluntad, una vez pactadas su imposición unilateral en acto administrativo es una prerrogativa exorbitante de la Administración en ejercicio de una competencia administrativa que debe estar prevista expresamente en la ley;**
- iii) Desde esta perspectiva, la imposición unilateral de multas al tratarse de una competencia pública debe fundarse en el principio de legalidad previsto en los artículos 6, 121 y 122 C.P, como postulado esencial del Estado Social de Derecho y de toda manifestación del poder público, conforme al cual será legítima la actuación de las autoridades en cuanto se desarrolle dentro del preciso ámbito funcional definido por el legislador, proscribiendo las actuaciones de los servidores públicos que impliquen omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, y

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

- iv) En caso de incumplimiento del contratista y ante la ausencia de ley que otorgue competencia a la Administración para la imposición unilateral de las multas pactadas, deberá acudir directamente al juez del contrato para que declare el incumplimiento y la sanción que de él se derive, sin que resulte necesario para las partes agotar procedimiento previo alguno.

La facultad unilateral para la conminación al cumplimiento del contratista cambio con la expedición de la Ley 1150 de 2007, que en su artículo 17 restauró expresamente la competencia para la imposición unilateral de las multas pactadas en el contrato estatal, así:

*“Artículo 17. Del derecho al debido proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, **tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones.** Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. **Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. Parágrafo. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.**”*

*Parágrafo transitorio. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas”.*

De la simple lectura de la norma, se advierte que esta tiene fundamento en los principios constitucionales de legalidad y debido proceso que rigen la contratación estatal, y con ella se indicó expresamente que las entidades estatales tendrán la potestad unilateral de imponer las multas que hayan sido pactadas (autonomía de la voluntad) en los contratos estatales, con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, decisión administrativa que deberá estar precedida de audiencia del afectado y del agotamiento de un procedimiento mínimo, y que solo procede mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 distingue el establecimiento y pacto de multas de la imposición unilateral de las mismas por parte de la entidad estatal contratante, así como de la posibilidad de hacerlas efectivas directamente.



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

En síntesis, las multas son medidas sancionatorias de carácter económico o de tipo pecuniario que se imponen al contratista con la finalidad de constreñirlo, presionarlo o apremiarlo, en forma legítima, para que cumpla el contrato, cuando quiera que se observe que no se encuentra oportuno o al día en el desarrollo las obligaciones a su cargo y por ende, esté en mora o retardo conforme a los plazos convenidos o en incumplimiento parcial. No tienen por objeto indemnizar o reparar con su imposición un daño, razón por la cual para su aplicación no se exige la demostración del mismo, sino simplemente se trata de un mecanismo coercitivo ante la tardanza o el incumplimiento parcial del contratista, para compelerlo a que se ponga al día en sus obligaciones y obtener así en oportunidad debida el objeto contractual, pues las reglas de la experiencia indican que al ejercerse este medio de presión se le incita al cumplimiento por temor a la multa, de tal manera que adecuará su conducta a los términos del contrato para evitar que en lo sucesivo ello vuelva a ocurrir por resultarle harto gravosa.

Es decir, las multas cumplen una función sancionatoria por expresa disposición del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y no indemnizatoria, con mayor razón cuando la infracción contractual reiterada y la consiguiente imposición de multas generan una inhabilidad para contratar con el Estado, de conformidad con el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011.

Ahora, si bien las multas proceden en todo tipo de contrato estatal siempre que se hubieren pactado (autonomía de la voluntad), la imposición y la efectividad en forma unilateral de este tipo de sanción contractual por parte de la Administración es una manifestación de esas prerrogativas de control, dirección y coerción, como respuesta al incumplimiento de las obligaciones de los contratistas de sus obligaciones y deberes, razón por la cual en este último aspecto, esto es, la prerrogativa de imponerla por sí y ante sí por medio de acto administrativo, constituye una exorbitancia que debe encontrarse autorizada en la ley, en cumplimiento del principio de legalidad que impera en esta materia.

Las multas así impuestas pueden hacerse efectivas directamente por la Administración, mediante la compensación de las sumas adeudadas al contratista, el cobro de la garantía, o por cualquier otro medio para obtener el pago, entre ellos, a través de la jurisdicción coactiva. Es decir, la entidad puede descontarla de los saldos a favor del contratista y siempre que haya una cuenta pendiente por pagar a éste (compensación, art. 1714 C.C.); o acudir a la compañía de seguros o garante

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## **SIGCMA**

con el fin de hacer efectivas las pólizas otorgadas para asegurar el riesgo de incumplimiento del contrato; o mediante cobro coactivo, esto es, se habilita a las entidades para el recaudo ejecutivo y forzado ante sí del monto de aquéllas.

También quiere decir lo anterior que una vez vencido el plazo de ejecución cesa la facultad aludida, de suerte que su aplicación extemporánea, o sea, la inobservancia de este límite temporal, hace anulable el acto respectivo, al presentarse una forma de incompetencia por razón del tiempo (*ratione temporis*). En efecto, si la multa es una sanción de apremio para que el contratista adecue su conducta al tenor del contrato y satisfaga sin más dilación sus obligaciones, se torna improcedente al terminar el plazo de ejecución del contrato su imposición al contratista incumplido, pues cobra sentido y exigibilidad más bien la obligación de pagar el valor de la cláusula penal pecuniaria.

Es preciso señalar que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 no limita las causales o razones que pueda estipular la entidad para imponer unilateralmente las multas, y habría que entender aplicable el principio de autonomía de la voluntad para establecer de una parte y aceptar de la otra, los eventos que justifiquen la imposición de la multa y que necesariamente atenderían al mejor cumplimiento del fin del contrato.

De otra parte, se observa que el artículo 17 de la Ley 1150 califica las entidades contratantes que pueden hacer uso de la potestad exorbitante de imposición unilateral de las multas en los contratos estatales: “las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, con el objeto de conminar a los “contratistas” (sin calificación) a cumplir con sus obligaciones.

De esta manera, el sujeto activo de la potestad sancionatoria solo puede ser una entidad estatal “sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, durante la ejecución del correspondiente contrato estatal en que se haya pactado la multa y, frente a cualquier contratista colaborador de la Administración, sin que, en principio, puedan entenderse excluidas las entidades estatales contratistas, con mayor razón cuando, según se ha explicado, estas asumen en los contratos interadministrativos la misma posición jurídica que tendría un particular contratista y, por tanto, una de las partes se encuentra en un plano de superioridad en la relación contractual respecto de la otra

### **La potestad unilateral de declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la garantía.**

El incumplimiento total o parcial de los contratos y convenios interadministrativos compromete la responsabilidad contractual de quien asuma tal conducta, teniendo como consecuencia la exigibilidad de la garantía de cumplimiento que se hubiese constituido y la eventual indemnización de perjuicios por el exceso frente a lo cubierto por la garantía. Precisamente, con el fin de mitigar este riesgo, se exige que se otorgue una garantía a satisfacción de la entidad contratante que la ampare de los perjuicios y daños que le pueda ocasionar el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.

El artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 (que derogó el numeral 19 del art. 25 de la Ley 80 de 1993), establece dicho régimen de garantías así:

- i) Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Se trata de la integración de varios amparos unos que entran en vigor durante la ejecución del contrato (incumplimiento total o parcial, tardío o defectuoso del contrato, el pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, el buen manejo y correcta inversión del anticipo, la devolución del pago anticipado), y otros a su terminación (pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, estabilidad y calidad de la obra, calidad del servicio y calidad y correcto funcionamiento de los bienes suministrados), cuyos montos no son acumulables y son excluyentes entre sí.
- ii) Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto.<sup>88</sup> Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral (exceptúa los arts. 1068 a 1071 C. Co).
- iii) Se autoriza dividir o fraccionar la garantía teniendo en cuenta las etapas o riesgos de la ejecución de contratos y dada la complejidad y características de los mismos (por ejemplo, en los contratos de obra, concesión, etc).

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

- iv) Establece que el acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare, con lo cual dirimió -como se analizará- la discusión sobre la necesidad de expedir un acto y de hacer o no una reclamación a la aseguradora (arts. 1072 y 1077 C.Co.).
- v) Las garantías no serán obligatorias en los contratos: 1. De empréstito; 2. En los interadministrativos; 3. En los de seguro y 4. En los contratos de mínima cuantía, esto es, cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía (art. 2 numeral 2 literal b de la Ley 1150 de 2007) en función del presupuesto de la entidad. En los anteriores casos, corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago.

Nótese que la norma si bien señala que las garantías no son obligatorias, en manera alguna las prohíbe para los contratos interadministrativos y, en general, permite a la entidad contratante la necesidad de su exigencia en consideración al objeto, la forma de pago y los riesgos involucrados en el contrato. *Ahora, si bien no se mencionan los convenios interadministrativos, lo cierto es que el riesgo de cumplimiento puede presentarse en dichos convenios, lo que no permite descartar la exigencia de la garantía, con mayor razón si el citado artículo 7 de la Ley 1150, no lo prohíbe.* Por último, la precitada disposición reiteró expresamente la potestad de la administración contratante de declarar acaecido el siniestro mediante acto administrativo.

En concordancia con lo anterior, respecto de la obligatoriedad de las garantías, el Decreto 1082 de 2015 establece en la Sección 3 Garantías, Subsección 1. Generalidades, lo siguiente: “Artículo 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos. (Decreto 1510 de 2013, artículo 77).”

De las normas legales y reglamentarias citadas, claramente se deduce que las garantías no son obligatorias en los contratos y convenios interadministrativos pero ello no significa, a juicio de la Sala, que estén prohibidas. Por el contrario, en consideración a los principios de planeación, transparencia, responsabilidad, economía y precaución, las entidades estatales contratistas pueden visualizar

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

desde los estudios previos los riesgos de la futura contratación y justificar su exigencia.

Las disposiciones bajo estudio, en relación con los contratos y convenios interadministrativos, ponen su acento en tales principios y dejan al diligente e informado juicio de la entidad estatal contratante (carga de conocimiento), la decisión sobre exigir o no las garantías a la entidad estatal contratista, con mayor razón si se considera que el riesgo de cumplimiento es uno de los que con más frecuencia se asocia a la contratación estatal.

### **Declaratoria del siniestro del riesgo asegurado mediante las garantías del contrato.**

Dentro de las prerrogativas de las entidades estatales está la de declarar mediante acto administrativo motivado el siniestro del riesgo de cumplimiento de las obligaciones, estabilidad de la obra y calidad de los bienes suministrados, entre otros, asegurados mediante la póliza de cumplimiento del contrato, con las cuales se salvaguarda el interés público y se protege patrimonialmente a la Administración (numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, derogado y sustituido por virtud de la Ley 1150 de 2007 artículos 32 y 7 respectivamente). Es decir, el procedimiento para cobrar las garantías por la Administración es diferente al que deben adelantar los particulares frente a la aseguradora, relacionados con la reclamación del beneficiario y la objeción que puede la compañía formular (artículos 1075 y 1077 C. de Co.) que no aplican para el Estado.

El Consejo de Estado, en varias sentencias afirmó que la Administración cuenta con una facultad legal expresa, prevista en los numerales 4° y 5° del artículo 68 del C.C.A. (ahora numerales 3 y 4, artículo 99, nuevo CPACA), según las cuales las garantías constituidas a favor de las entidades estatales, incluida la de estabilidad de la obra, prestan mérito ejecutivo, junto con el acto administrativo que declara la correspondiente obligación. El artículo 7 –inciso 5- de la Ley 1150 de 2007 estableció expresamente esta facultad al indicar que “[...] el acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare...”

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

De lo expuesto brevemente, se impone concluir que se está en presencia de un poder de autotutela declarativa de la Administración en materia de contratación estatal que le permite a las entidades estatales por sí y ante sí, mediante acto administrativo, declarar la ocurrencia del siniestro del incumplimiento para hacer efectiva la garantía contractual en los contratos estatales, incluso, en los contratos interadministrativos, y con independencia del régimen de derecho que les resulte aplicable.

En suma, teniendo en cuenta que el amparo principal que cubre la garantía es el de cumplimiento de las obligaciones, la Sala concluye que, de una parte, una vez declarado el incumplimiento en los contratos interadministrativos, se tendrá como acaecido el siniestro y, por lo mismo, el acto administrativo correspondiente deberá ser notificado al respectivo asegurador, por expresa disposición de los artículos 7 y 17 de la Ley 1150 y 86 de la Ley 1474 de 2011; y de otra, **que respecto de los convenios interadministrativos, si se ha pactado como garantía una póliza de cumplimiento, al no resultar procedente el ejercicio de potestades unilaterales, deberá realizarse la correspondiente reclamación a la aseguradora siguiendo para el efecto las normas pertinentes del Código de Comercio y las reglas particulares de la póliza expedida.**

Respecto de los convenios interadministrativos, en atención a su naturaleza, finalidad y alcance que los hace diferentes de los contratos interadministrativos, la Sala estima que en relación con los mismos no es procedente ejercer la competencia unilateral de la Administración para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento previstas en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011, porque:

- i) Los convenios no involucran un contenido patrimonial a título de remuneración o precio por la prestación de un servicio, el suministro de un bien o la realización de una obra a favor de una entidad por la otra y, por ello, no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia);
- ii) Su objeto es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio, toda vez que cada entidad partícipe está vinculada desde su ámbito funcional con un ánimo de colaboración y cooperación; en tal sentido, las partes no tienen intereses contrapuestos;

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

iii) La voluntad de colaboración, cooperación y coordinación entre las entidades ocurre, por ende, en un plano de igualdad o equivalencia y, por lo mismo, no existe un ámbito de superioridad y, por ende, de control y dirección del “contratante” frente al “contratista”, como sí sucede con los contratos interadministrativos, y

iv) Por último, la noción de convenio interadministrativo es diferente a la de contrato interadministrativo, según se estudió, por lo que no es posible establecer extensiones o analogías en la interpretación de una competencia unilateral y sancionatoria habida cuenta de su carácter restrictivo.

En consecuencia, en los convenios interadministrativos puros u originales no es procedente ejercer la competencia unilateral de la Administración para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Exceptúese el caso de los “convenios interadministrativos” que comporten el pago de una remuneración, es decir, que su objeto tenga obligaciones de contenido patrimonial, los cuales se someterán al mismo régimen de los contratos interadministrativos, conforme a lo ya analizado, pues no interesa cómo las entidades estatales partes denominen sus negocios jurídicos y acuerdos dado que son los elementos esenciales de estos los que permiten no solo nominarlos sino tipificarlos y darles los efectos jurídicos que le correspondan según la legislación<sup>8</sup>.

Finalmente, en el evento en que se hayan pactado multas o cláusulas penales en los convenios interadministrativos propiamente dichos, la declaratoria de incumplimiento o la imposición de las multas o cláusulas penales así como su ejecución, corresponderá al juez del convenio y, si se ha pactado como garantía una póliza de cumplimiento, deberá realizarse la correspondiente reclamación a la aseguradora siguiendo para el efecto las normas del derecho común.

Bajo esa línea argumentativa procede la Sala a pronunciarse de fondo respecto del asunto sometido a debate.

---

<sup>8</sup> La naturaleza del vínculo jurídico no depende exclusivamente del “nomen juris” otorgado por las partes. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de 18 de marzo de 2010, Exp. n.º 14390 y de 23 de junio de 2010, Exp. 1998-00261.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00  
**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-  
**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

**- CASO CONCRETO**

El Instituto Nacional de Vías -INVIAS- pretende se declare el incumplimiento del convenio 1282 de 2013 por parte del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y, en consecuencia, se proceda a los reintegros respectivos y eventualmente a la materialización de la garantía

El asunto primario consiste en determinar si el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina incumplió lo establecido en la cláusula primera del convenio 1282 de 2013. El objeto del convenio consistió en:

*“El departamento se compromete a realizar el DRAGADO DE PROFUNDIZACION DEL CANAL DE ACCESO AL PUERTO DE SAN ANDRES, de acuerdo con las estipulaciones del presente Convenio. PARÁGRAFO PRIMERO: EL DEPARTAMENTO no podrá iniciar el proceso de contratación sin el visto bueno del gestor del presente convenio, en lo relacionado con los precios unitarios y especificaciones técnicas. PARÁGRAFO SEGUNDO: Para el cumplimiento del objeto del presente convenio EL DEPARTAMENTO: 1) invertirá integralmente los recursos del objeto de este convenio, llevando a cabo proceso de selección por licitación pública o Selección Abreviada, de conformidad con el presupuesto otorgado al Ente Territorial, cumpliendo con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios, a fin de seleccionar al contratista idóneo que ejecute la obra. 2) Deberá contar con todos los permisos y trámites administrativos requeridos sobre los predios, previamente a la suscripción del respectivo contrato de obra.*

Para la consecución del objeto contractual, el INVIAS dispuso originalmente en favor del departamento la suma de \$13.600.000 millones de pesos (cifra que fue elevada hasta alcanzar finalmente los \$ 19.200.000 millones de pesos). Los aportes erogados se materializaron en 3 movimientos a saber:

Orden de pago Presupuestal No.	Fecha	Valor
192509814	2014-08-11	\$ 5.600.000.000,00
274858213	2013-11-01	\$ 4.000.000.000,00
51325014	2014-03-13	\$ 9.600.000.000,00

En el caso sub examine la parte demandante refirió pendiente por devolución la suma de \$ 969.028.494 discriminados de la siguiente manera:



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

Descripción	Ejecutado	Desembolsado
Valor Total de recursos aportados por INVIAS		<b>19.200.000</b>
Contrato derivado de obra No. 1576/17	635.026.280	
Contrato derivado de prestación de servicios No. 650/15	69.479.500	
Contrato derivado de obra 989/16	43.300.000	
Pago de pólizas que ampara al convenio	283.165.726	
Saldo reintegrado por la gobernación	17.200.000	
Valor Total	<b>18.230.971.506</b>	19.200.000
Saldo pendiente por reintegrar.		<b>\$969.028.494</b>

Es de anotar que el departamento guardó silencio sobre las cifras relacionadas en precedencia, situación que de cara a la comprobación de la realización de las erogaciones, materializarse el incumplimiento a través de una negación indefinida (incontrovertida) y el contenido obligacional de las cláusulas V-2, VI-6, y XVI del convenio interadministrativo No. 1282 de 2013 (deberes de reintegro explícito de saldos y rendimientos), dan cuenta del incumplimiento relacionado a las obligaciones contenidas en dichas cláusulas convencionales.

Sobre el reintegro de rendimientos valga aclarar que, según afirmación realizada por el demandante contenida en el Memorando SMF 34028 INVIAS del 18 de mayo de 2021 (página 193 archivo contentivo de la demanda), el departamento archipiélago a dicha fecha había retornado la suma equivalente a \$ 3.892.158.913 por conceptos de rendimientos financieros derivados de la cuenta corriente de manejos de recursos del convenio.

Dicho retorno no especificó la suma total de la cual se derivan los rendimientos o la tasa de su origen, motivo por el cual, de cara a la ausencia de elementos probatorios que evidencien los rendimientos de la cuenta corriente de manejo de los recursos del convenio No. 1282 de 2013, no puede inferirse que la cifra de rendimientos de \$3.892.158.913 obedezca a la totalidad del saldo reintegrado por el ente departamental (\$17.200.000) -como tampoco la fecha de su reintegro-, en igual sentido no es posible determinarse el rendimiento del saldo restante por reintegrar (\$969.028.494).

Sin embargo, el convenio 1282 de 2013 estipuló en su cláusula V, parágrafo segundo que *“si vencido el plazo estipulado en el presente Convenio EL DEPARTAMENTO no hubiere invertido los recursos, deberá reintegrarlos al área de Tesorería del INSTITUTO y se procederá a la liquidación del Convenio*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

*Interadministrativo, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar en contra del Ente Territorial”, dicha estipulación constituye una obligación dineraria cuya mora resulta identificable (a partir del 31 de diciembre de 2018 como fecha de finalización del convenio) y cuyo rendimiento viene descrito por el art 4to de la Ley 80 de 1993, tasa que habrá de aplicarse al saldo restante por reintegrar de \$969.028.494.*

Pretende también la parte demandante la cancelación de los pagos pendientes a terceros contratantes con origen en los contratos derivados para el desarrollo del objeto convencional celebrados por el ente departamental y sus contratistas: contrato de obra No. 1576/17, Contrato derivado de prestación de servicios No. 650/15 y Contrato derivado de obra 989/16; al respecto, la Sala observa que si bien existe una relación presupuestal entre los dineros aportados por el INVIAS al convenio 1282 de 2013 y los contratos derivados para su desarrollo, la relación individual de cada una de dichas contrataciones resulta ajena al demandante, en últimas, el perjuicio generado por el incumplimiento en el pago de los contratos derivados es propia del vínculo en particular existente entre el ente departamental y sus contratistas, en donde el hipotético incumplimiento convencional<sup>9</sup> no genera un perjuicio directo de los intereses del demandante.

Por su lado, la empresa garante del convenio interadministrativo No. 182 de 2013 se contrapuso a las pretensiones de la demanda, en síntesis, por lo siguiente:

- 1) Inexistencia de incumplimiento contractual en cabeza del departamento archipiélago y la No aplicación de medidas conminatorias al cumplimiento del objeto contractual. Al respecto expuso:

*“Sobre el particular, debemos indicar que para que prospere la pretensión deben encontrarse acreditados en el proceso los siguientes elementos: una conducta humana, positiva o negativa del demandado; un daño o perjuicio, esto es, un detrimento, menoscabo o deterioro, que afecte bienes o intereses de la demandante, y una relación de causalidad entre el daño y la conducta de aquel a quien se imputa su producción o generación, y finalmente, un factor o criterio de atribución de la responsabilidad, por regla general de carácter subjetivo (dolo o culpa).*

*Por otro lado, también debemos indicar que no resulta admisible, que se pretenda por la demandante que se declare el incumplimiento del convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, cuando esta tuvo todas las herramientas legales a su disposición, para que en caso de observar que existió un posible incumplimiento por parte del contratista en la ejecución del contrato, conminarlo para que mediante trámite administrativo, este tuviera la oportunidad de dar las explicaciones pertinentes, aportar pruebas y controvertir las que la entidad contratante tenga en su poder*

---

<sup>9</sup> Clausula octava. Obligaciones del Departamento. ...b) Cancelar con cargo a los recursos del convenio los costos de legalización del mismo y los costos de las actas de obra.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

(...)

*Es así como la entidad demandante, si observo durante el termino de ejecución del convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, que existía un supuesto incumplimiento de obligaciones contractuales, debió citar al DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA con el fin de conminarle al cumplimiento de sus obligaciones y a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS en calidad de garante.*

*En ese sentido, y al constatar que la entidad hoy demandante, no ha cumplido con la carga de acreditar el supuesto incumplimiento contractual en cabeza de la demandada, amén de que no resulta admisible que durante el termino de vigencia del contrato no haya puesto en marcha las herramientas legales para conminar al contratista, carece de toda causa y objeto la presente demanda de controversias contractuales, pues, no son admisibles las pretensiones solicitadas por la actora tendientes a que se declare en sede judicial el incumplimiento del citado convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013.”*

En la responsabilidad contractual imputable al Estado por el daño antijurídico imputable por incumplimiento, debe (i) identificarse la obligación exigible, y la acción u omisión con la que fue infringida, (ii) el daño emergente o lucro cesante ocasionado al contratista con el incumplimiento de la obligación de su contraparte; y (iii) la relación de causa efecto entre la conducta con la que el demandado faltó a sus obligaciones y el menoscabo sufrido por el demandante.

El cargo parte de la premisa sobre la inexistencia de los elementos de la responsabilidad extracontractual, régimen de responsabilidad que dista del caso concreto al tratarse de una relación convencional, por ello, para el caso concreto se tiene que, la *conducta humana* es de carácter negativo, materializada en la no devolución de los saldos no invertidos y los respectivos rendimientos producidos por la cuenta de manejo para los recursos del convenio interadministrativo 1282 de 2013, específicamente la violación de los deberes consignados en las cláusulas 5 párrafo 2do, clausula sexta numeral 6to, décimo sexta párrafo sexto.

El perjuicio deviene en la mora con fundamento en los saldos no invertidos y finalmente, el nexo causal se identifica en la inacción o no devolución de dichos aportes de quien convencionalmente se predicaba dicho deber -Ente Departamental-.

Reprocha también el ente asegurador la ausencia de medidas conminatorias dentro del desarrollo del convenio 1282 de 2013 al punto que *carece de toda causa y objeto la presente demanda de controversias contractuales, pues, no son admisibles las pretensiones solicitadas por la actora tendientes a que se declare en sede judicial*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

*el incumplimiento del citado convenio Interadministrativo No. 1282 del 26 de agosto de 2013, echando de menos el procedimiento mencionado en el art 86 de la Ley 1474 de 2011 para la imposición de multas , sanciones y declaratorias de incumplimiento.*

Como se relacionó en precedencia, en materia de contratación estatal, las sanciones que se pueden imponer en razón de los incumplimientos son tres: las multas, la efectividad de la cláusula penal y la caducidad , todas ellas autorizadas por el legislador en el ámbito de ejercicio de las facultades configuradoras del orden jurídico en materia de contratación pública de conformidad a lo ordenado en los artículos 150 y 352 de la Constitución Política, pero que se concretan en cada caso, por la administración en virtud de sus facultades de estructuración negocial y ordenación.

Las multas son sanciones pecuniarias de naturaleza administrativa, autorizadas por el legislador de manera general en la Ley de contratación pública (Ley 1150 de 2007) descritas de manera concreta en cada contrato por la administración e impuestas de manera unilateral por esta mediante acto administrativo previa verificación de los supuestos de incumplimiento descritos en ella y con plena observancia y garantía del debido proceso.

En este punto se resalta la diferencia existente entre el contrato o contrato interadministrativo y los convenios interadministrativos de cara a la posición jurídica relativa de las partes contratantes: los primeros describen un posicionamiento vertical entre la entidad contratante y el contratista – incluida la entidad contratista- resultando plenamente aplicables tanto el régimen jurídico de exorbitancia como las potestades o privilegios de decisión unilateral de la administración, mientras que los segundos – los convenios- descartan las cláusulas excepcionales al derecho común y si bien la autonomía de la voluntad permite el pacto de multas, su imposición unilateral resulta ajena al acuerdo convencional, pues la característica primordial de este tipo acuerdos presume una relación horizontal o de igualdad jurídica entre las partes que impide predicar de alguna de ellas sobre la otra la potestad de dirección y salvaguarda del orden jurídico público, dicha facultad radica en el juez del contrato.

Así, el argumento esbozado por la aseguradora referente a la ausencia de incumplimiento como producto de la inaplicación de medidas conminatorias al contratista desconoce que en primer lugar las medidas coercitivas al cumplimiento

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

NO fueron pactadas en el convenio 1282 de 2013 y que además si este fuese el caso, su imposición unilateral escapa a las potestades de cualquiera de las partes.

El convenio interadministrativo 1282 de 2013 fue nominado como tal y efectivamente adolece de un contenido de obligaciones contrapuestas, por ende , las partes gozan de un plano de igualdad contractual que si bien no impediría el pacto específico de medidas conminatorias – en ejercicio de la autonomía de la voluntad- , de haber sido pactadas si perturbaría el ejercicio de una potestad sancionatoria con fundamento en la autotutela ; dicha facultad es exclusiva del juez del contrato y por esta razón resulta impropio reprochar su inaplicación como fundamento de la inexistencia del alegado incumplimiento, evento que torna en improcedente los cargos esgrimidos por la empresa aseguradora con fundamento al ejercicio de facultades unilaterales de la administración como lo son también la *ausencia de requerimientos a la aseguradora de parte del invias y la imposibilidad de hacer efectiva la póliza por no existir acto administrativo que declare el siniestro*. En este punto la Sala da cuenta del contenido de la cláusula décimo tercera de la póliza de cumplimiento única a favor de entidades estatales No. 1012877 (pagina 27 de la contestación a la demanda).

*(...) CONDICIÓN DÉCIMA TERCERA - EFECTIVIDAD DE LA GARANTÍA De acuerdo con lo establecido en el Artículo 1077 en concordancia con el Artículo 1080 del Código de Comercio la entidad estatal contratante asegurada deberá demostrar la ocurrencia del siniestro y acreditar la cuantía de la pérdida, previo agotamiento del derecho de audiencia del contratista garantizado y del garante, de la siguiente forma:*

*1. En caso de caducidad, una vez agotado el debido proceso y garantizados los derechos de defensa y contradicción del contratista garantizado y de su garante, la entidad estatal contratante asegurada proferirá el acto administrativo correspondiente en el cual, además de la declaratoria de caducidad, procederá a hacer efectiva la cláusula penal o a cuantificar el monto del perjuicio y a ordenar su pago tanto al contratista garantizado como al garante.*

*2. En caso de aplicación de multas parciales, una vez agotado el debido proceso y garantizados los derechos de defensa y contradicción del contratista garantizado y de su garante, la entidad estatal contratante asegurada proferirá el acto administrativo correspondiente en el cual impondrá la multa y ordenará su pago tanto al contratista garantizado como al garante.*

*3. En los demás casos de incumplimiento, una vez agotado el debido proceso y garantizados los derechos de defensa y contradicción del contratista garantizado y de su garante, la entidad estatal contratante asegurada proferirá el acto administrativo correspondiente en el cual declarará el incumplimiento, procederá a cuantificar el monto de la pérdida o a hacer efectiva la cláusula penal, si ella está pactada y a ordenar su pago tanto al contratista garantizado como al garante”<sup>10</sup>*

Se tiene entonces que la póliza dio por sentada la posibilidad unilateral del *contratista garantizado* en constituir mediante acto administrativo la ocurrencia del siniestro para efectos de hacer efectiva la póliza , dicha facultad -como ya se explicó-

---

<sup>10</sup> Pagina archivo contentivo contestación de la demanda de la Aseguradora.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

no era de posible ejecución para el caso particular del convenio interadministrativo 1282 de 2013 -convenio propiamente dicho- , empero el asegurador no puede excusar su responsabilidad con el argumento de que efectivamente no se emitió el referido acto administrativo o incluso que de este no fuera posible su emisión, a saber que:

(i) Si bien la póliza en mención y el art 128 del decreto 1510 de 2013 materializan el riesgo por intermedio del acto administrativo, lo cierto es que el Código de Comercio, el cual rige los contratos de seguro, también habilita la demostración del siniestro y la cuantía del perjuicio en sede jurisdiccional, sin que la existencia de aquella opción excluya o invalide ésta, como tampoco se verifica alguna razón jurídica que imponga un entendimiento opuesto o diferente.

(ii) Por el contrario, la obligación a cargo del asegurador nace con la realización del riesgo amparado, y la misma es exigible simplemente cuando el asegurado o el beneficiario prueba tanto el siniestro como la cuantía del perjuicio; para cuyo fin al asegurador le resulta irrelevante si ello ocurre en sede judicial o administrativa, pues en ambas el Ordenamiento garantiza el debido proceso.

Ciertamente, los artículos 1077 y 1080 ídem establecen en su orden (a) que al asegurado le corresponde acreditar el siniestro y la cuantía de la pérdida, frente a lo cual (b) el asegurador está en el deber jurídico de pagarla dentro del mes siguiente a la fecha de la demostración del derecho “aún extrajudicialmente”, lo cual cobija la posibilidad de que ello se surta en sede jurisdiccional.

(iii) La norma contenida en el artículo 1080 es imperativa para el asegurador, pues sólo puede ser modificada a favor de la parte asegurada, conforme lo establece el artículo 1162 del Código de Comercio al señalar que *“sólo podrán modificarse en sentido favorable al tomador, asegurado o beneficiario -las normas consignadas- en los artículos (...) 1080, (...) y 1161”*

Ahora bien, esta ausencia de facultades unilaterales libera la ocurrencia del siniestro de la voluntad de la administración -como ocurre con su constitución mediante acto administrativo- estableciendo marcadas diferencias en el procedimiento para la determinación del riesgo asegurado como también el conteo mismo del término prescriptivo de la acción derivada del contrato de seguro.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00  
**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-  
**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

En lo relativo al seguro de cumplimiento, en vista de que el siniestro es la inobservancia de obligaciones por parte del contratista (Dpto Archipiélago), la entidad tendría 2 años a partir del conocimiento de la situación de incumplimiento (prescripción ordinaria) o 5 años a partir del incumplimiento en si mismo, para iniciar las acciones derivadas del contrato de seguro y así hacer efectiva la póliza (prescripción extraordinaria), es decir, el límite temporal está enmarcado en los términos establecidos por el artículo 1081 del Código de Comercio.

Con relación al término de prescripción aplicable el Honorable Consejo de Estado en Sentencia del 14 de junio de 2019, radicado interno No. 39363, consejero Ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera, dispuso:

*“Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que a la acción directa de la víctima contra el asegurador se le aplica únicamente la prescripción extraordinaria:*

*‘El legislador nacional, al sujetar la prescripción de la acción de la víctima contra el asegurador a la ocurrencia del hecho provocante del daño irrogado, y no al enteramiento (sic) por parte de aquella del acaecimiento del mismo, previó que el fenecimiento de dicha acción sólo podía producirse por aplicación de la mencionada prescripción extraordinaria, contemplada en el artículo 1081 del Código de Comercio (...).*

*‘Y es que no puede arribarse a conclusión distinta, para pensar que la prescripción ordinaria también tiene cabida en frente de la acción de que se trata, pues si la disposición en comento –art. 1131-, de forma expresa, amén que paladina, consagró que es desde la fecha «en que acaezca el hecho externo imputable al asegurado» que «correrá la prescripción respecto de la víctima», resulta evidente que eliminó todo factor o tinte subjetivo, del que pudiera partirse para la configuración de esta otra forma de prescripción extintiva y que, por lo mismo, ante tal explicitud de la norma, la única operante, como se dijo, es la extraordinaria (...).*

*‘Colorario de lo anterior, a modo de reiteración, es que si bien el artículo 1131 del Código de Comercio no exceptuó la aplicación del artículo 1081 de la misma obra que se mantiene como la regla en materia de prescripción extintiva de los derechos y acciones derivados del contrato de seguro o de las normas que lo disciplinan, sí consagró una excepción a ese sistema, la cual es aplicable solamente al seguro de daños -en particular al seguro de responsabilidad civil- y que consiste en que a la acción directa de la víctima contra el asegurador, autorizada expresamente por la Ley 45 de 1990, es aplicable únicamente la prescripción extraordinaria contemplada en la segunda de las disposiciones aquí mencionadas, estereotipada por ser objetiva; que corre en frente de «toda clase de personas», vale decir, capaces e incapaces, y cuyo término es de cinco años, que se contarán, según el caso, desde la ocurrencia misma del siniestro, o sea, desde la fecha en que acaeció el hecho externo imputable al asegurado –detonante del aludido débito de responsabilidad”<sup>1112</sup>*

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha interpretado estos dos artículos sistemáticamente y ha concluido que la prescripción en la acción directa

<sup>11</sup> Sala de Casación Civil, Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 29 de junio de 2007, Exp. 199804690-01, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

<sup>12</sup> Auto del 1 de agosto de 2016, de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, radicación 13001233300020120022101 (49026)

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

respecto de la víctima es la extraordinaria, la cual tiene un término de 5 años, los cuales deben empezar a computarse a partir del momento en que ocurre el siniestro, así:

*“En realidad el legislador nacional, al sujetar la prescripción de la acción de la víctima contra el asegurador a la ocurrencia del hecho provocante del daño irrogado, y no al enteramiento por parte de aquella del acaecimiento del mismo, previó que el fenecimiento de dicha acción sólo podía producirse por aplicación de la mencionada prescripción extraordinaria, contemplada en el artículo 1081 del Código de Comercio. Por consiguiente (...) optó por la prescripción extraordinaria que, por contar con un término más amplio cinco años-, parece estar más en consonancia con el principio bienhechor fundante de dicha acción”<sup>13</sup>*

En atención de lo anterior, de los incumplimientos alegados por el INVIAS se tienen comprobados los perjuicios derivados por la no devolución de los saldos no invertidos y sus respectivos rendimientos (clausulas V parágrafo 2, Sexta numeral 6to y décimo sexta parágrafo 6to) de los cuales puede predicarse su acaecimiento con ocasión de la terminación del plazo de ejecución del convenio interadministrativo No. 1282 de 2013 es decir el 31 de diciembre de 2018. En tanto la demanda fue presentada el 09 de junio de 2021, no ocurrió la prescripción extintiva aludida por la aseguradora, teniendo en cuenta que la reclamación judicial -o extrajudicial- tenía como limite a más tardar el 1 de enero del 2023, aplicando para tal efecto la prescripción extraordinaria de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio, motivo por el cual el cargo no está llamado a prosperar.

### **Condiciones generales de la Póliza No. 1012877, de la cobertura.**

#### **1.2. AMPARO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO**

EL AMPARO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO CUBRE A LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE ASEGURADA DE LOS PERJUICIOS DIRECTOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO TOTAL O PARCIAL DE LAS OBLIGACIONES NACIDAS DEL CONTRATO, ASÍ COMO DE SU CUMPLIMIENTO TARDÍO O DE SU CUMPLIMIENTO DEFECTUOSO, CUANDO ELLOS SON IMPUTABLES AL CONTRATISTA GARANTIZADO. ADEMÁS DE ESOS RIESGOS, ESTE AMPARO COMPRENDERÁ EL PAGO DEL VALOR DE LAS MULTAS Y DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA QUE SE HAYAN PACTADO EN EL CONTRATO GARANTIZADO.

Por su lado, el contenido obligacional echado de menos expone:

*Incumplimiento de la “CLAUSULA QUINTA: GIRO DE LOS RECURSOS A CARGO DEL INSTITUTO. (..) PARÁGRAFO SEGUNDO: Si vencido el plazo estipulado en el presente Convenio EL DEPARTAMENTO no hubiere invertido los recursos, deberá reintegrarlos al área de Tesorería del INSTITUTO y se procederá a la liquidación del*

---

<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de 29 de junio de 2007, expediente 1998– 04690 01.



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

*Convenio Interadministrativo, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar en contra del Ente Territorial”.*

*“CLAUSULA SEXTA: MANEJO DE LOS RECURSOS”, del Convenio Interadministrativo No.1282 del 16 de mayo de 2013, las partes pactaron, que: “Para la ejecución y manejo de los recursos del presente Convenio se tendrá en cuenta lo siguiente: “(..)6. Los rendimientos financieros generados por los recursos aportados por el INSTITUTO serán manejados y reintegrados al INSTITUTO conforme al artículo 33 del Decreto 4730 del 28 de diciembre de 2005.*

*“PARÁGRAFO SEXTO: RENDIMIENTOS FINANCIEROS Y EXCEDENTES DEL PROYECTO”, de la “CLÁUSULA DECIMA SEXTA: GARANTÍA UNICA”, del Convenio Interadministrativo No.1282 de 2013, las partes acordaron que, “Los rendimientos financieros de la cuenta corriente abiertas para el manejo de los recursos aportados por EL INSTITUTO, deberán ser reintegrados mensualmente al Área de Tesorería del Instituto Nacional de Vías, quien establecerá de conformidad con la fuente de los recursos presupuestales que financian el convenio, si se reintegra a la Dirección del Tesoro Nacional o corresponden al INSTITUTO, de conformidad con la ley. Liquidado el presente convenio dentro del plazo establecido, si existieren saldos en la cuenta correspondiente a los recursos aportados por el INSTITUTO, estos serán reintegrados al INSTITUTO una vez se haya formalizado el Acta de Recibo Final del Convenio*

De las cláusulas transcritas se describen deberes de acción en cabeza del departamento archipiélago consistentes en la devolución de los dineros y rendimientos no invertidos.

Por su lado, el sentido de la pretensión alegada por el demandante parte del supuesto en el cumplimiento de la erogación de los importes al convenio y que a la fecha existe un saldo no reintegrado pese a que el mismo tuvo finalización al 31 de diciembre de 2018.

Se tiene entonces que: a) existe un deber convencional que describe la carga obligacional de las partes, b) la razón del incumplimiento viene descrita en una negación indefinida a dicha carga obligacional. En esta última circunstancia, la carga de la prueba del hecho contrario estaba radicada en cabeza de la demandada, por cuanto el actor, al afirmar que aportó los dineros al convenio 1282 de 2013 y acreditar este hecho con los respectivos comprobantes de egreso, situaba al contradictor en la oportunidad de evidenciar lo opuesto, específicamente que, los saldos y rendimientos habían sido efectivamente reintegrados, hecho del cual no reposa prueba alguna dentro del plenario.

Al punto resulta relevante resaltar que del trasegar procesal hasta aquí recorrido se echó de menos la contestación de la demanda del ente departamental, situación que representa un indicio grave sobre los hechos y pretensiones esgrimidos en su contra; indicio que converge con los ya mencionados – y acreditados- hechos

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

constitutivos del incumplimiento contractual y que permite reiterar a esta Sala que, se encuentra probado el incumplimiento del departamento archipiélago del convenio interadministrativo No. 1282 de 2013 y que de dicho incumplimiento se deriva un perjuicio (mora) que encuentra su amparo (amparo de cumplimiento de contrato) dentro de las condiciones generales de la póliza No. 1012877, motivo que fundamenta la declaración judicial del acaecimiento del siniestro amparado y por ende la efectividad del contrato de seguro que garantizó el convenio interadministrativo No. 1282 de 2013.

### Liquidación judicial del convenio

Erogaciones realizadas por el INVIAS con destino al desarrollo del objeto del convenio No. 1282 de 2013.

Orden de pago Presupuestal No.	Fecha	Valor
192509814	2014-08-11	\$ 5.600.000.000,00
274858213	2013-11-01	\$ 4.000.000.000,00
51325014	2014-03-13	\$ 9.600.000.000,00

Sumas invertidas para el desarrollo del convenio 1282 de 2013.

Descripción	Ejecutado	Desembolsado
Valor Total de recursos aportados por INVIAS		<b>19.200.000</b>
Contrato derivado de obra No. 1576/17	635.026.280	
Contrato derivado de prestación de servicios No. 650/15	69.479.500	
Contrato derivado de obra 989/16	43.300.000	
Pago de pólizas que ampara al convenio	283.165.726	
Saldo reintegrado por la gobernación	17.200.000	
Valor Total	<b>18.230.971.506</b>	19.200.000
Saldo pendiente por reintegrar.		<b>\$969.028.494</b>

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00028-00  
 Demandante: Instituto Nacional de Vías -INVIAS-  
 Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
 Medio de control: Controversias contractuales

**SIGCMA**

**Actualización e interés moratorio saldo no reintegrado**

**Actualización**

VP=	VA	$\frac{\text{IPC Final (Marzo 2023)}}{\text{IPC Inicial (Enero 2019)}}$
VA=	969.028.494	$\frac{130,40}{100,60}$
VA=	969.028.494	1,2962
<b>VA=</b>	<b><u>1.256.076.696</u></b>	<b>Renta Actualizada</b>

**Cálculo de intereses**

FECHA INICIAL	1/07/2011
FECHA FINAL	12/04/2023

<b>NOMBRE</b>	<b>CAPITAL</b>	<b>1.256.076.696</b>
---------------	----------------	----------------------

Desde	Hasta	Días	Tasa E.A.		Intereses	Saldo intereses
1/01/2019	31/01/2019	31	12	0,113346	12.148.330	12.148.330
1/02/2019	28/02/2019	28	12	0,113346	10.967.569	23.115.899
1/03/2019	31/03/2019	31	12	0,113346	12.148.330	35.264.229
1/04/2019	30/04/2019	30	12	0,113346	11.754.621	47.018.850
1/05/2019	31/05/2019	31	12	0,113346	12.148.330	59.167.181
1/06/2019	30/06/2019	30	12	0,113346	11.754.621	70.921.802
1/07/2019	31/07/2019	31	12	0,113346	12.148.330	83.070.132
1/08/2019	31/08/2019	31	12	0,113346	12.148.330	95.218.462
1/09/2019	30/09/2019	30	12	0,113346	11.754.621	106.973.083
1/10/2019	31/10/2019	31	12	0,113346	12.148.330	119.121.414
1/11/2019	30/11/2019	30	12	0,113346	11.754.621	130.876.035
1/12/2019	31/12/2019	31	12	0,113346	12.148.330	143.024.365
1/01/2020	31/01/2020	31	12	0,113346	12.148.330	155.172.695
1/02/2020	29/02/2020	29	12	0,113346	11.361.034	166.533.729
01/03/2020	31/03/2020	31	12	0,113346	12.148.330	178.682.059
01/04/2020	30/04/2020	30	12	0,113346	11.754.621	190.436.680
01/05/2020	31/05/2020	31	12	0,113346	12.148.330	202.585.011
01/06/2020	30/06/2020	30	12	0,113346	11.754.621	214.339.632
01/07/2020	31/07/2020	31	12	0,113346	12.148.330	226.487.962
01/08/2020	31/08/2020	31	12	0,113346	12.148.330	238.636.293
01/09/2020	30/09/2020	30	12	0,113346	11.754.621	250.390.913
01/10/2020	31/10/2020	31	12	0,113346	12.148.330	262.539.244
01/11/2020	30/11/2020	30	12	0,113346	11.754.621	274.293.865
01/12/2020	31/12/2020	31	12	0,113346	12.148.330	286.442.195
01/01/2021	31/01/2021	31	12	0,113346	12.148.330	298.590.526
01/02/2021	28/02/2021	28	12	0,113346	10.967.569	309.558.094
01/03/2021	31/03/2021	31	12	0,113346	12.148.330	321.706.425
01/04/2021	30/04/2021	30	12	0,113346	11.754.621	333.461.045

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

## SIGCMA

01/05/2021	31/05/2021	31	12	0,113346	12.148.330	345.609.376
01/06/2021	30/06/2021	30	12	0,113346	11.754.621	357.363.997
01/07/2021	31/07/2021	31	12	0,113346	12.148.330	369.512.327
01/08/2021	31/08/2021	31	12	0,113346	12.148.330	381.660.658
01/09/2021	30/09/2021	30	12	0,113346	11.754.621	393.415.278
01/10/2021	31/10/2021	31	12	0,113346	12.148.330	405.563.609
01/11/2021	30/11/2021	30	12	0,113346	11.754.621	417.318.230
01/12/2021	31/12/2021	31	12	0,113346	12.148.330	429.466.560
01/01/2022	31/01/2022	31	12	0,113346	12.148.330	441.614.891
01/02/2022	28/02/2022	28	12	0,113346	10.967.569	452.582.459
01/03/2022	31/03/2022	31	12	0,113346	12.148.330	464.730.790
01/04/2022	30/04/2022	30	12	0,113346	11.754.621	476.485.410
01/05/2022	31/05/2022	31	12	0,113346	12.148.330	488.633.741
01/06/2022	30/06/2022	30	12	0,113346	11.754.621	500.388.362
01/07/2022	31/07/2022	31	12	0,113346	12.148.330	512.536.692
01/08/2022	31/08/2022	31	12	0,113346	12.148.330	524.685.023
01/09/2022	30/09/2022	30	12	0,113346	11.754.621	536.439.644
01/10/2022	31/10/2022	31	12	0,113346	12.148.330	548.587.974
01/11/2022	30/11/2022	30	12	0,113346	11.754.621	560.342.595
01/12/2022	31/12/2022	31	12	0,113346	12.148.330	572.490.925
1/01/2023	31/01/2023	31	12	0,113346	12.148.330	584.639.256
1/02/2023	28/02/2023	28	12	0,113346	10.967.569	595.606.824
1/03/2023	31/03/2023	31	12	0,113346	12.148.330	607.755.155
1/04/2023	12/04/2023	12	13	0,122238	5.057.213	612.812.367
<b>Total Intereses</b>						612.812.367
<b>K+I</b>						<b>1.868.889.063</b>

### Costas

No habrá lugar a condena en costas en esta instancia judicial.

Acorde a las consideraciones expuestas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### V.- FALLA

**PRIMERO: DECLARÉSE** el incumplimiento de parte del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del Convenio 1282 de 2013.

**SEGUNDO: LIQUIDAR** judicialmente el convenio 1282 de 2013 celebrado por el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00  
**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-  
**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

En consecuencia, Téngase la suma de \$ **1.868.889.063** a cargo del departamento archipiélago y en favor del INVIAS a título de los dineros no restituidos y su respectivo interés moratorio.

**TERCERO: AFÉCTESE** la póliza de seguros No. 1012877 hasta el límite de su amparo por el cumplimiento del contrato.

**CUARTO: NIÉGANSE** las demás súplicas de la demanda, conforme lo expuesto en precedencia.

**TERCERO:** Sin lugar a costas en la instancia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

**NOEMI CARREÑO CORPUS**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2021-00028-00)

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00028-00

**Demandante:** Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

**Demandado:** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

**Medio de control:** Controversias contractuales

**SIGCMA**