

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Noción / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO - Efectos

En primer lugar, la Sala precisa que el negocio jurídico celebrado entre el FIS y el Departamento de Risaralda corresponde, dentro de las prescripciones legales, a la denominación de “contratos o convenios interadministrativos”, los cuales han sido estudiados por la Sección Tercera [Sentencia del 7 de octubre de 2009, exp. 35.476], con el propósito de definir su naturaleza, la normatividad aplicable y la modalidad de acciones que se pueden impetrar en relación con ellos. La Sala considera oportuno aprovechar esta oportunidad para afirmar que los “convenios interadministrativos” 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. 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 patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. Así, el principal efecto de los “convenios interadministrativos”, 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 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. En ese orden de ideas, otro efecto determinante que surge de los convenios referidos, es aquel que se denomina en la doctrina jurídica denominada como integración, el cual encuentra concreción en los artículos 1603 del Código Civil y 871 del Código de Comercio, en cuya virtud hacen parte de los contratos o convenios, a título de obligaciones y derechos, al lado de aquello que las partes acordaron expresamente, todo lo que, de acuerdo con su naturaleza, emerge de la ley, de la buena fe, de la costumbre y de la equidad, como elementos que adicionan el contenido y los efectos del negocio jurídico respectivo.

CONVENIOS O CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS - Características

En atención a lo anterior y en relación específicamente con lo que interesa para el caso concreto, se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales 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.

REGISTRO PRESUPUESTAL - Trámites para su obtención / DESEMBOLSO DE RECURSOS - Obtención de las partes contrayentes / PRINCIPIO DE COORDINACION O DE COLABORACION - Aplicación

Al igual que en cualquier otro tipo de relación jurídica que tiene como fuente la autonomía contractual, la disposición efectiva de los intereses de los contrayentes en los convenios interadministrativos los obliga a cumplir con aquello a lo que se han comprometido, a través del concurso de sus esfuerzos para alcanzar la finalidad común. Más aun que del efecto vinculante de los negocios jurídicos, en los convenios interadministrativos se habla de una coordinación o colaboración entre las entidades contrayentes para el logro de los fines de la Administración. En el caso concreto sometido a la decisión de la jurisdicción, las obligaciones estaban dirigidas a que tanto el Departamento de Risaralda como el FIS aportaran recursos para la cofinanciación de 8 proyectos que habrían de realizarse dentro de la mencionada entidad territorial, por un valor que ascendía, respectivamente, a “\$841.547.000” y a “\$1.384.554.000”, de conformidad con lo acordado en las cláusulas primera y segunda del Convenio. Para efectos de la inversión efectiva de los recursos en los proyectos, cada entidad debía seguir un procedimiento interno, es decir, habría de adelantar actividades que estaban dentro del exclusivo campo de su competencia para lograr la finalidad común. Así, de acuerdo con la cláusula quinta, letra A, estaba a cargo de la entidad territorial, por ejemplo, abrir una cuenta corriente para recibir los recursos del FIS y presentarle a esta última un certificado de la existencia de tal cuenta para que desembolsara los recursos; incorporar tales recursos dentro de su presupuesto departamental; girar a la misma cuenta los recursos de sus contrapartidas, esto es sus propios aportes. La Sala considera que respecto de estas actividades la única parte contractual que tenía la obligación de cumplirlas, desde la perspectiva jurídica y desde la fáctica, era el Departamento de Risaralda, en cuanto a que solo ella estaba en posibilidad de hacer tales cosas y cualquier actividad que respecto de las mencionadas obligaciones pudiera cumplir el FIS resultaría inane. En el mismo sentido, era obligación exclusiva del FIS, de acuerdo con la cláusula quinta, letra B, girar los recursos a la cuenta corriente abierta para la ejecución del convenio, “una vez legalizado el convenio y surtidos los trámites internos para giro”. Es claro en este caso que el cumplimiento de los trámites internos del FIS para hacer el giro de los recursos al Departamento de Risaralda escapaba a la competencia legal y a las posibilidades de acción de este último, puesto que ninguna facultad o autoridad tenía para ordenar a los funcionarios del FIS que cumplieran con los “trámites internos para giro” y al igual que en la teoría general de las obligaciones, en la cual se establece que *impossibilium nulla obligatio est*, en este caso el Departamento de Risaralda no podía resultar obligado a lo que era imposible respecto sus atribuciones legales y reglamentarias.

NOTA DE RELATORIA: Acerca de la aplicación del principio de coordinación o colaboración en los convenios interadministrativos, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 30 de abril de 2008, exp. 1881, Actor: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda

EJECUCION DEL PROYECTO - Obligaciones de las partes / APROPIACIONES Y REGISTROS PRESUPUESTALES - Cada parte debe cumplir con lo que es de su competencia / APROPIACION PRESUPUESTAL - Constituía requisito para el desembolso de los recursos

Ahora bien, en relación con las obligaciones que competían a ambas partes para la ejecución del proyecto y, en particular, en relación con las apropiaciones y registros presupuestales, la regla que la Sala acaba de advertir acerca de que cada entidad debía cumplir con lo que era de su competencia, por lo demás obvia, resulta aplicable en su integridad debido a que el Departamento de Risaralda y el FIS debían constituir sendas apropiaciones presupuestales y expedir los registros correspondientes. La cláusula novena del convenio precisa que los aportes del FIS y del Departamento de Risaralda se harían con cargo al presupuesto independiente y autónomo de cada una de ellas, al señalar que los del primero provendrían del “presupuesto de inversión del FIS vigencia fiscal 1996” y los del segundo del “presupuesto de Rentas y Gastos del DEPARTAMENTO vigencia fiscal 1996”. Por su parte, en la cláusula décima se ordena que “[L]os desembolsos a que se obligan las partes se sujetan a las apropiaciones respectivas”, de lo cual se concluye que cada una de ellas habría de realizar la apropiación presupuestal, de conformidad con sus trámites internos, para hacer posible el desembolso. Habida cuenta de que cada entidad debía aportar de su propio presupuesto los recursos para el logro de las finalidades del convenio y que las sendas apropiaciones constituían requisito para el desembolso, nada estaba obligado a hacer el Departamento de Risaralda respecto de los trámites internos del FIS para cumplir con las referidas disposiciones convencionales.

REGISTRO PRESUPUESTAL - Como requisito legal y convencional para la ejecución del convenio / REGISTRO PRESUPUESTAL - No es requisito para el perfeccionamiento del contrato

La Sala analizará en primer lugar si el registro presupuestal constituía un requisito legal o convencional para la ejecución del convenio y luego estudiará a cargo de quién estaba la obligación de obtener el registro presupuestal. Para la Sala una cosa es considerar el registro presupuestal como requisito para el perfeccionamiento del contrato y otra considerarlo como requisito para la ejecución del contrato. La Sección Tercera del Consejo de Estado, a propósito de lo dispuesto tanto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 como en el artículo 49 de la ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto-ley 111 de 1996, ha concluido que el registro presupuestal constituye un requisito para la ejecución del contrato estatal y no para su perfeccionamiento. La Sala considera que lo que se acaba de transcribir respecto del contrato estatal tiene aplicación plena al asunto sub judice, puesto que el convenio interadministrativo, en tanto que acto dispositivo de los intereses patrimoniales de las entidades estatales contratantes, resulta reglado por lo que la Ley 80 de 1993 dispone sobre el particular y por lo que el Estatuto Orgánico de Presupuesto prescribe, habida cuenta de que el convenio interadministrativo incorpora compromisos que afectan las apropiaciones presupuestales. En el mismo orden de ideas, la cláusula décima segunda del convenio indicó que “[E]ste convenio se perfecciona con la suscripción de las partes intervinientes” y que “para su ejecución se requieren las disponibilidades presupuestales respectivas para cada proyecto en particular, sin perjuicio de su respectivo registro presupuestal.” De acuerdo con lo anterior, el registro presupuestal constituía un requisito legal y convencional para la ejecución del proyecto 1739 del “CONVENIO

No. 2506/96” y, por consiguiente, sin el cumplimiento de tal exigencia no había lugar al desembolso respectivo por parte del FIS.

NOTA DE RELATORIA: Acerca de la definición del registro presupuestal, Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de septiembre de 2006, exp. 15.307, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

REGISTRO PRESUPUESTAL - Obligación de efectuarlo / EJECUCION DEL CONVENIO - Estaba supeditado al registro presupuestal / FALTA DE REGISTRO PRESUPUESTAL - Incumplimiento del contrato / INEXISTENCIA DE REGISTRO PRESUPUESTAL - Hizo imposible la ejecución del convenio

En los mismos términos en que con anterioridad se concluyó que las partes asumen obligaciones a través de los “convenios interadministrativos” en relación con una finalidad común y que el cumplimiento de algunas de las obligaciones compete exclusivamente a cada parte, en el caso concreto, los esfuerzos que debían hacerse para efectuar el registro presupuestal respecto de los recursos que el FIS habría de destinar para el proyecto 1739, solo competían al FIS. En tal sentido, la falta del registro presupuestal que hizo legalmente imposible la ejecución del convenio en aquello que correspondía al desembolso de los recursos para el proyecto 1739, constituye un claro y evidente incumplimiento de las obligaciones del FIS, explícitamente comprendidas en la cláusula quinta, letra B, en virtud de la cual la entidad demandada asumió la obligación de girar los recursos a la cuenta corriente abierta para la ejecución del convenio, “una vez legalizado el convenio y surtidos los trámites internos para giro”. La conclusión anterior indica que las pretensiones de la entidad demandante, el Departamento de Risaralda, están llamadas a prosperar, en razón del incumplimiento del FIS consistente en la falta de gestión para la obtención de su registro presupuestal; no obstante lo cual, es necesario adelantar otro análisis acerca de las razones que habrían podido conducir a que el FIS no contara con el registro presupuestal para el proyecto 1739 y determinar si tales causas constituyen una justificación legal para su falta de cumplimiento contractual.

CONTRACREDITACION - De la apropiación presupuestal / REGISTRO PRESUPUESTAL - Los recursos no habían sido contracreditados / APROPIACIONES PRESUPUESTALES - Debieron reversarse / REVERSION DE APROPIACIONES

El FIS afirmó en sus intervenciones que el registro presupuestal de los recursos correspondientes al proyecto 1739 no se había expedido porque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del Decreto 2372 del 27 de diciembre de 1996, había “contracreditado” la apropiación presupuestal respectiva. En efecto, el texto del Decreto 2372 de 1996 “Por el cual se contracreditan algunas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1996” evidencia, desde su mismo encabezamiento, que el acto administrativo estaba dirigido a reversar todas aquellas apropiaciones que habían sido realizadas con fundamento en el presupuesto nacional y que, como consecuencia de una decisión de la Corte Constitucional, habrían de afectarse. El Decreto referido indica que la Corte Constitucional, mediante sentencia de constitucionalidad 685 del 5 de diciembre de 1996, declaró inexecutable el artículo 59 de la Ley 224 de 1995, a través del cual se había facultado al Gobierno Nacional para efectuar traslados presupuestales a los fondos de cofinanciación, entre otros al FIS y que, como resultado de ello, habida cuenta de que los efectos de la sentencia determinados por la Corte Constitucional comenzaron surtirse a partir de su notificación, el Gobierno Nacional se había visto compelido a “contracreditar”

aquellas apropiaciones que habían sido “certificadas por los órganos respectivos como disponibles a la fecha y hora de notificación de la sentencia”. En el asunto sub judice es necesario determinar si la expedición de un acto administrativo posterior a la celebración de un contrato o convenio, el Decreto 2372 de 1996, puede tener como efecto válido que se dejen de cumplir las obligaciones contraídas por parte del FIS en relación con el registro presupuestal para el proyecto 1739; con tal propósito resulta indispensable reproducir lo dispuesto en el artículo 115 del Decreto 111 de 1996 (Ley 38/89, artículo 84; Ley 179/94, artículo 55 inciso 6o), el cual se invocó como fuente de las facultades del Gobierno Nacional para “contracreditar” las apropiaciones en el Decreto 2372 de 1996. La Sala aprecia que la norma legal transcrita estaba en vigencia al momento de la celebración del “CONVENIO DE COFINANCIACIÓN No. 2506/96” y, por tal razón, se entendía en él incorporada, en los términos del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, de ahí que la facultad del Gobierno para “contracreditar” apropiaciones en aquellos casos en que la declaratoria de inexecutable afectase algunos de los reglones del presupuesto, quedó integrada como norma jurídica vinculante al contenido o a los efectos del convenio referido, con el resultado de que el ejercicio de esa atribución legal válidamente podía afectar su ejecución. Todo lo anterior sin perjuicio de las condiciones especiales del caso concreto a las cuales hará referencia la Sala más adelante y que, se anticipa a decir la Sala, permitirán la prosperidad de las pretensiones de la demanda, puesto que no es lo mismo reconocer que la Administración cuenta con una facultad legal para reversar apropiaciones, que aceptar que en el asunto sub judice el FIS se hubiese abstenido de efectuar el registro presupuestal como consecuencia de la reversión ordenada por el Decreto 2372 de 1996, cuestión que no es cierta tal y como se explicará con posterioridad.

DECRETO 2372 DE 1996 - No es causa legal para la falta de registro presupuestal del proyecto / REVERSION DE LA APROPIACION PRESUPUESTAL - Se produjo luego de que se hubiese firmado el convenio / REGISTRO PRESUPUESTAL - Debió efectuarse inmediatamente después a la suscripción del convenio / INMEDIATEZ DEL REGISTRO PRESUPUESTAL - Habría afectado la apropiación presupuestal / REGISTRO PRESUPUESTAL - Oportunidad

La Sala encuentra que la reversión ordenada por el Decreto 2372 de 1996 no constituye causa legal alguna que justifique la falta de cumplimiento del FIS respecto de su obligación de efectuar el registro presupuestal, debido a que la “contracreditación” fue ordenada por el Decreto 2372 de 1996 el 27 de diciembre de 1996, es decir más de tres meses después del perfeccionamiento del “CONVENIO No. 2506/96” y de su “ANEXO No. 1”, la cual tuvo lugar el 20 de septiembre de 1996. La Sala encuentra que hubo incuria y negligencia de parte de la entidad demandada, puesto que no cumplió con las obligaciones legales que regulan la materia ni con aquellas en igual sentido dispuestas en el convenio mencionado respecto del registro presupuestal y dejó transcurrir un período excesivo sin efectuarlo, cuestión que finalmente no hizo y que a la postre trató convenientemente de escudar en la orden del Decreto 2372 de 1996. La Sala concluye lo anterior con fundamento en la lectura de las obligaciones contraídas por las partes, así: (i) En la “Cláusula Décima Sexta: Perfeccionamiento y Ejecución”, se observa claramente que allí se precisó que el convenio “se perfecciona con la suscripción de las partes intervinientes”, lo cual significa que el acuerdo extendido por escrito y firmado por las partes el 20 de septiembre de 1996 hacía el contrato perfecto, es decir plenamente válido y exigibles por entero sus obligaciones; (ii) complementa de manera clara lo dicho en la cláusula, el “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96”, al indicar que los aportes del FIS

se harían de acuerdo con los porcentajes, valores y condiciones siguientes: un primer desembolso equivalente al 30%, por una suma de “\$27.435.000, al perfeccionamiento del convenio”; un segundo desembolso del 40%, por una suma de “\$36.580.000, en diciembre sujeto a disponibilidad PAC” y el saldo del 30%, por un valor de “\$27.435.000, al informe del ente territorial”. La Sala afirma que de manera inmediata con posterioridad a la suscripción del “CONVENIO No. 2506/96”, el 20 de septiembre de 1996, el registro presupuestal había debido ser efectuado por el FIS para poder realizar el primer desembolso del 30% antes mencionado, motivo por el cual, ante la falta de registro presupuestal para esa fecha, se acredita el incumplimiento del convenio por parte de la entidad demandada y se desestima la expedición del Decreto 2372 de 1996 como causa legal para el incumplimiento. Si el registro presupuestal se hubiere efectuado de manera correcta y oportuna habría tenido lugar el efecto legal prescrito en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto-ley 111 de 1996 y en el artículo 20 del Decreto 568 de 1996, esto es que en tal caso sí se habría afectado de manera definitiva la apropiación presupuestal, de suerte que los recursos destinados para el proyecto 1739 habrían quedado comprometidos para la finalidad convenida. Téngase presente que el Decreto 2372 de 1996 reversó solo aquellas apropiaciones que fueron “certificadas por los órganos respectivos como disponibles a la fecha y hora en que se surtió la notificación de la sentencia [C-685/96 del 5 de diciembre de 1996, mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 59 de la Ley 224 de 1995]” y, en tal sentido, de haberse efectuado el registro presupuestal correspondiente al referido proyecto en los términos acordados en el “CONVENIO No. 2506/96” no se habría podido “contracreditar” suma alguna por ese concepto, en atención a que el artículo 115 del Decreto 111 de 1996 (Ley 38/89, artículo 84; Ley 179/94, artículo 55 inciso 6o) permite la reversión de las “apropiaciones afectadas”, pero no así la de las sumas comprometidas definitivamente mediante un registro presupuestal.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente (E): MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010)

Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860)

Actor: DEPARTAMENTO DE RISARALDA

Demandado: FONDO DE COFINANCIACION PARA LA INVERSION SOCIAL-FIS-

Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

La Sección Tercera del Consejo de Estado procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia dictada el

19 de noviembre de 1999 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, mediante la cual se decidió:

*“1º. Declárase no probada la excepción propuesta.
2º. No prosperan las súplicas de la demanda.”*

ANTECEDENTES

1. Demanda.

El 6 de mayo de 1998, el Departamento de Risaralda, a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda en contra del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social –FIS–, establecimiento público del orden nacional¹, de conformidad con los hechos y pretensiones que a continuación se relacionan.

1.1. Hechos.

La entidad demandante, bajo el título de *“Sustento fáctico legal de la pretensión”*, presentó los hechos que a continuación la Sala transcribe parcialmente:

“1. El 20 de septiembre de 1996 se legalizó el convenio 2506 entre el Departamento de Risaralda y el Fondo de Cofinanciación FIS, para la ejecución de diversos proyectos contenidos en el anexo No. 1 que hace parte de él, conforme se desprende de la cláusula primera del mismo, por la suma de Dos Mil Doscientos Veintiséis Millones Ciento Un Mil Pesos (\$2.226'101.000).

Para cubrir la ejecución de estos proyectos el FIS se obligó a aportar el monto de Ochocientos Cuarenta y Un Millones Quinientos Cuarenta y Siete Mil Pesos (\$841'547.000) y el Departamento, en contrapartida, aportaría la suma de Mil Trescientos Ochenta y Cuatro Millones Quinientos Cuarenta y Cuatro Mil (\$1.384.554.000), en las proporciones señaladas en el anexo No. 1, para cada proyecto. Para el proyecto 1739, que es motivo de reclamo, el FIS se comprometió a girar la suma de Noventa y un Millones Cuatrocientos Cincuenta Mil Pesos, para ser cubiertos en la forma que se describe en el anexo No. 1, el cual se aporta como prueba.

*2. Entre los diversos proyectos, ocho en total, que hacen parte del anexo No. 1 a que se hace mención en la estipulación primera del convenio, se encuentra el **proyecto 1739**, cuyo objeto es **“Construcción unidad deportiva Coliseo de la Virginia, Municipio de la Virginia”**, para el cual el FIS se comprometió a aportar la suma de \$91.450.000 y el Departamento en contrapartida pondría la suma de \$259.405.000, según se desprende de la parte pertinente del anexo No. 1.*

¹ Folios 68 – 76, Cuaderno 1

En la parte del anexo No. 1, correspondiente al proyecto 1739, se expuso que el FIS desembolsaría la suma de \$91.450.000, así: el 30% al perfeccionamiento del contrato, es decir, la suma de \$27.435.000, el 22 de septiembre de 1996; el 40% en diciembre de 1996, es decir, la suma de \$36.580.000, y el restante 30%, es decir, la suma de \$27.435.000, una vez rendido el informe final por el ente territorial, informe este final que se rindió el 29 de diciembre de 1997, conforme prueba que se relacionará, reflejada en los informes del Director de la UDECO del Departamento.

3. (...)

4. El FIS solventó a cabalidad siete, de los ocho proyectos descritos en el anexo No. 1 del convenio, dejando a la deriva su obligación respecto al proyecto 1739 para la Construcción de la Unidad Deportiva Coliseo Municipio de la Virginia, a pesar de que en reiteradas ocasiones el Director de la UDECO del Departamento, al enviar los respectivos informes de la ejecución de los proyectos reclamaba el giro de la suma de dinero concerniente al proyecto 1739, empero, no ha sido posible hasta la fecha que el FIS dé cumplimiento de girar los \$91.450.000.

5. La situación es doblemente grave comoquiera que, conforme comunicación interna del FIS No. 882 del 20 de noviembre de 1997, en relación a desembolsos pendientes de convenios de 1996, el jefe de evaluación y monitoreo, dirigida a la Subdirectora Administrativa y Financiera de este ente nacional, expone: **“Una vez revisados los soportes (tableros de control) enviados por la UDECO respectiva, esta División autoriza para que sean realizados los giros de recursos pendientes a los convenios relacionados a continuación”** y, entre ellos, se relaciona con el convenio 2506/96, en particular girar los dineros para la ejecución del proyecto 1739 ...

6. El Departamento ante la postura omisiva del FIS para girar lo que le correspondía para cubrir la ejecución del proyecto 1739 y ante la imperiosa necesidad de solventar el interés y clamor general de la comunidad de la Virginia, decidió contratar la construcción de la obra, para ello abrió la licitación pública No. SOP-OC-025-96, cuyo objeto es “Construcción Coliseo de la Virginia”, la cual fue adjudicada a James Alberto Orozco Marín, por una suma de \$672.646.027, que culminó con la suscripción del contrato 020 del 20 de febrero de 1997, el cual fue cumplido en debida forma por el contratista dentro de los plazos acordados. Siendo importante precisar en este momento que, consecuencia del no giro de la partida del FIS dentro de los plazos convenidos para ejecutar el proyecto 1739, el Departamento se ha visto enfrentado a retardar pagos finales al contratista, lo que de por sí ya es un perjuicio evidente.

7. (...)

El FIS está en mora de cumplir con su obligación respecto a la suma que debía aportar para la ejecución del convenio 2506/96, en especial, para el proyecto 1739, mora que se ha configurado desde las fechas en que debían cancelarse los diversos porcentajes conforme el anexo No 1...”

1.2. Pretensiones.

Con fundamento en lo anterior, el actor formuló las siguientes súplicas:

“Primera.- Que se declare la existencia y validez del convenio No. 2506 de 1996 suscrito entre el Departamento de Risaralda y el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS) y que éste lo ha incumplido parcialmente.

Segunda.- *Que como consecuencia de la anterior declaración, con sustento en las cláusulas del convenio y los hechos que se expondrán, se ordene al (FIS) dar cumplimiento a lo pactado en la cláusula quinta, literal B-1, del convenio 2506 de 1996, en particular, cumplir con la obligación de girar los recursos para la ejecución del proyecto 1739, “Construcción Unidad Deportiva Coliseo de la Virginia”, es decir, que se le ordene al FIS girar al Departamento la suma de Noventa y Un Millones Cuatrocientos Cincuenta Mil Pesos (\$91’450.000), el cual hace parte del convenio marco señalado en la medida que hasta la fecha presente no lo han hecho y, según información recibida del FIS, pese a estar comprometida la partida y existir orden de girar los recursos, aquella se contracreditó.*

Tercera.- *Que se ordene, el pago de la suma anterior actualizada y el reconocimiento de intereses a favor del Departamento sobre esta suma, desde la fecha en la cual quedó legalizado el convenio 2506, teniendo además en cuenta las fechas en que debían girarse los recursos con destino a la ejecución del proyecto 1739, de conformidad con el anexo No. 1 del convenio.”*

2. Admisión de la demanda.

El 21 de mayo de 1998, el Tribunal Contencioso Administrativo del Risaralda profirió el auto admisorio de la demanda², el cual fue notificado a la entidad demandada el día 12 de agosto de 1998³.

3. Contestación de la demanda.

El 9 de septiembre de 1998, la “FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. FINDETER, en su carácter de Administrador del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social F.I.S., de acuerdo al Decreto 1691 de 1997, que ordenó su fusión a la financiera”, por medio de apoderado judicial, dio respuesta a la demanda⁴.

En relación con las pretensiones, manifestó que se oponía a todas ellas puesto que el convenio aludido por la demandante, respecto del cual se pretende la declaración de existencia y validez, fue cumplido en su totalidad “y además porque el plazo pactado para su ejecución ya feneció, lo que originaría la inexistencia de la obligación.”

Acerca de los hechos, indicó:

² Folios 78 – 79, Cuaderno 1

³ Folio 87, Cuaderno 1

⁴ Folios 92 – 100, Cuaderno 1

- Que el proyecto 1739 no se llevó a cabo porque *“no se le hizo el Registro Presupuestal, por lo cual nunca se perfeccionó de acuerdo a las exigencias de la ley de presupuesto y a lo dispuesto en las Cláusulas del Convenio No. 2506/96”, esto es en la “Cláusula Octava: Plazo”, en la “Cláusula Décima: Sujeción a las apropiaciones presupuestales” y en la “Cláusula Décima Sexta: Perfeccionamiento y ejecución.”*
- Que la obligación de obtener el registro mencionado correspondía contractualmente a la demandante, de acuerdo con lo acordado en la *“Cláusula Quinta: Obligaciones de las partes. –A) del Departamento.- Numeral Noveno”* del Convenio, a pesar de lo cual, *“el ente territorial no cumplió lo pactado, porque no realizó los trámites para lograr los desembolsos de dicho proyecto o averiguar por qué éste carecía del Registro Presupuestal...”*
- Que la Unidad Departamental Especializada de Cofinanciación *“UDECO – RISARALDA”*, solo envió *“los tableros de control”, “requisito necesario para autorizar los desembolsos”,* cuando el rubro correspondiente al proyecto 1739 *“había sido contracreditado, hacía aproximadamente 1 año, por medio del Decreto 2376 de diciembre 27 de 1996.”*
- Que el contrato de obra No. 20 celebrado por el Departamento de Risaralda con el contratista James Alberto Orozco Marín, para la construcción del Coliseo de la Virginia –objeto contractual correspondiente al proyecto 1739–, debía ser asumido por cuenta y riesgo de aquél, dado que, de acuerdo con el Convenio, *“el ente territorial no podía contratar la ejecución de ninguna obra civil referente al proyecto 1739, hasta tanto no recibiera los recursos provenientes del FIS y ... el proyecto 1739 nunca fue perfeccionado ni legalizado por no habersele elaborado el respectivo registro presupuestal”;*
- Que, en tal sentido, *“del contrato de obra No. 020 suscrito entre el ente territorial y el contratista James Alberto Orozco Marín no se desprende ninguna obligación contractual por parte del FIS, ya que en el mismo se comprometieron partidas presupuestales única y exclusivamente del ente territorial y toda la responsabilidad de carácter contractual está radicada en cabeza del Departamento de Risaralda y del contratista.”*

Finalmente propuso como excepción de fondo, la *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL ALEGADA POR EL VENCIMIENTO DEL PLAZO PACTADO”* con fundamento en que para la fecha de la presentación de la demanda, abril de 1998, *“se encontraba extinguida la obligación que se estaba demandando”* puesto que el plazo de 12 meses para la ejecución del Convenio 2506 del 20 de septiembre de 1996, el cual se debía contar desde la fecha del primer giro de recursos del FIS, se había cumplido el 23 de octubre de 1997.

4. Apertura del período probatorio. Audiencia de Conciliación.

El 13 de noviembre de 1998 se profirió, por parte del Tribunal *a quo*, el auto de apertura a pruebas del proceso⁵.

El 3 de mayo de 1999 se celebró la audiencia de conciliación, la cual se declaró fracasada por parte del Tribunal Administrativo de Risaralda⁶.

5. Alegatos de conclusión. Concepto del Ministerio Público.

El 9 de julio de 1999 se dio traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para lo de su cargo⁷.

5.1. Departamento de Risaralda.

La entidad territorial, a través de memorial presentado el 22 de julio de 1999⁸, afirmó:

- que los *“contratos estatales, entre ellos los interadministrativos, requieren para su ejecución solo la aprobación de las pólizas, cuando éstas sean necesarias y la existencia de disponibilidad presupuestal”*, razón por la cual rechazó lo expuesto por la entidad demandada en el sentido de que no había obligación de pago del *“proyecto 1739 porque no hizo el respectivo registro presupuestal”*;

⁵ Folio 148 – 149, Cuaderno 1

⁶ Folios 157 – 158, Cuaderno 1

⁷ Folio 168, Cuaderno 1

⁸ Folios 169 – 174, Cuaderno 1

- Acerca de la obligación que competía a cada entidad respecto del registro presupuestal, sostuvo que:

“El Departamento hizo su respectivo registro en cuanto a la partida que le correspondió colocar para la ejecución del objeto del convenio 2506, por lo tanto le correspondía hacer al FIS internamente, dicha tarea de modo alguno le competía al ente territorial hacerla por el FIS...”

- Que la entidad territorial nunca tuvo noticia de que se hubieran “contracreditado” los recursos del proyecto 1739 y que la falta de registro presupuestal no obedeció a un “descuido aparente del Departamento y de la UDECO.”
- Que la entidad territorial hubo de asumir todos los costos de la ejecución del contrato que tenía como objeto la construcción de la Unidad Deportiva de La Virginia, como consecuencia de que la demandada no cumplió con las obligaciones que emanaban del Convenio 2506 en relación con el proyecto 1739.

5.2. Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social.

La entidad demandada, a través de memorial presentado el 23 de julio de 1999⁹, expuso las razones por las cuales no tenía obligación alguna en relación con el desembolso pedido en la demanda por el Departamento de Risaralda, las cuales estuvieron referidas principalmente a lo siguiente:

- El Convenio de cofinanciación 2506 de 1996, celebrado el 20 de septiembre de 1996 entre el FIS y el Departamento de Risaralda, fue cedido mediante contrato adicional el día 30 del mismo año y mes a favor de la Dirección Seccional de Salud de Risaralda, la cual no podía ejecutar el proyecto 1739 “–construcción de una Unidad Deportiva del Municipio de la Virginia–” porque “su objeto es en salud y no en deportes”;
- No hubo registro presupuestal para el proyecto 1739, cuestión que, de acuerdo con el artículo 75 del Decreto 111 de 1996, es un requisito de

⁹ Folios 175 – 182, Cuaderno 1

perfeccionamiento de los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales;

- El artículo 59 de la Ley 224 de 1995, mediante la cual *“se decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1996”*, facultó al Gobierno Nacional para efectuar traslados presupuestales a diferentes fondos de cofinanciación, entre otros al FIS. La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C – 685 de 1996, declaró la inexecutable del artículo referido sobre la base de que *“la ley no puede trasladar al ejecutivo la competencia para la definición última del gasto, ni siquiera en materia de inversión social pues se estaría rompiendo la legalidad y la especialización del gasto”*, razón por la cual, en atención a lo que dispone el artículo 115 del Decreto 111 de 1996 –*“si la inexecutable o nulidad afectaren algunas apropiaciones, el Gobierno pondrá en ejecución el Presupuesto en la parte declarada executable o no anulada y contracreditará las apropiaciones afectadas”*– se procedió a suprimir o a contracreditar, mediante el Decreto 2372 de 1996, algunas apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, dentro de las cuales se afectó la que correspondía al proyecto 1739 del Convenio 2506 de 1996. Esto último imposibilitó de manera absoluta al FIS a imponer el registro presupuestal.

5.3. Procuraduría General de la Nación.

El ente de control conceptuó que las pretensiones de la demanda debían ser desestimadas en tanto que *“el convenio 2506 no se perfeccionó respecto del proyecto 1739, porque para que se perfeccionen los compromisos presupuestales se requiere el registro presupuestal que no se pudo imponer...”*¹⁰.

6. Sentencia impugnada.

El 19 de noviembre de 1999, el Tribunal Administrativo de Risaralda profirió la sentencia objeto de impugnación, por medio de la cual se denegaron las súplicas de la demanda y se declaró *“no probada la excepción propuesta”*, esto es la de

¹⁰ Folios 184 – 189, Cuaderno 1

“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL ALEGADA POR VENCIMIENTO DEL PLAZO PACTADO”¹¹.

Los argumentos que sirvieron de fundamento para el fallo se transcriben parcialmente a continuación:

“1. De todo lo discurrido por las partes, observa el Tribunal que hubo un incumplimiento por parte de la entidad demandante del numeral 9 del literal A de la cláusula quinta del Convenio de Cofinanciación No. 2506 celebrado con el FIS, pues era a la Gobernación a quien correspondía desarrollar todas las gestiones que en el aspecto financiero se requiriera (sic) para cumplir el objeto de lo pactado.

1.1. El convenio en mención fue firmado el 2º de septiembre de 1996 y sólo hasta los meses de noviembre y diciembre de 1997 se enviaron al FIS los tableros de control que contenían los proyectos que se realizarían con base en el Convenio 2506, tal como puede apreciarse a folios 33, 42, 50 y 51.

Se pregunta la Corporación: Por qué de los demás proyectos comprendidos en el convenio, la Gobernación sí recibió los dineros girados por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social “FIS”?

2. En la cláusula 16 del convenio referido se indicó que el mismo requería para su ejecución de las “disponibilidades presupuestales respectivas para cada proyecto en particular, sin perjuicio de su respectivo registro presupuestal”.

2.2. (sic) Lo anterior deja sin piso jurídico lo manifestado por el apoderado de la parte actora en su alegato de conclusión, en cuanto a que dicho registro presupuestal no se requiere. Ello fue un requisito que acordaron los mismos contratantes para que surgieran las obligaciones recíprocas, por tanto, es ley para las partes.

Cosa muy diferente son los requisitos que exige la Ley 80 para la ejecución de contratos estatales, que como lo dice la actora, sin la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales de cada entidad que contrata.

2.1. (sic) A folios 104 y 105 del cuaderno uno, encontramos los certificados de perfeccionamiento y legalización de proyectos referentes al Convenio 2506, entre los cuales no aparece el 1739, cuyo objeto es la construcción de la Unidad Deportiva Coliseo de la Virginia.

3. Además de lo anterior, a folio 113 del cuaderno principal aparece el Decreto 2372 del 27 de diciembre de 1996, que contracreditó algunas apropiaciones del presupuesto nacional, incluida entre ellas las del Fondo de Inversión Social (FIS).

3.1. Si apreciamos las fechas en que empezaron a efectuar las gestiones por parte de la Gobernación para que se giraran los dineros para la ejecución de los proyectos de que da cuenta el Convenio 2506 de 1996 y la fecha del recorte presupuestal, se observa la negligencia por parte del ente territorial demandante, pues vino a hacer los trámites de ley cuando ya no existía el dinero para la ejecución del proyecto 1739.

3.2. Otro hecho que da fe de la lentitud administrativa es que la demanda solo vino a ser presentada el 6 de mayo de 1998.

¹¹ Folios 191 – 199, Cuaderno principal

En lo que respecta a la excepción propuesta, vale la pena recordarle a la demandada, que una cosa es el vencimiento del convenio y otra muy diferente la caducidad de la acción para reclamar el incumplimiento de la obligación contractual reclamada por la actora, que es de dos años; por tal razón, no tendrá prosperidad el planteamiento.

No obstante todo lo analizado y, a pesar de no haber sido planteado en la demanda, capta la Corporación que la FIS, el 20 de noviembre de 1997 en comunicación interna 8802, folio 64 del cuaderno uno, ya había ordenado realizar el giro del recurso pendiente para el proyecto 1739; hecho que de haberse efectuado hubiera contrariado el recorte indicado en el Decreto 2372 de 1996.”

7. Recurso de apelación.

El recurso de apelación fue interpuesto por el Departamento de Risaralda¹², concedido por el Tribunal *a quo*¹³ y admitido por el Consejo de Estado¹⁴.

El apelante manifestó en la sustentación del recurso¹⁵ que la decisión del Tribunal *a quo* no era acertada y controvertió sus conclusiones al señalar:

- Que los únicos presupuestos de ejecución de los contratos estatales, en observancia del inciso 2, artículo 41 de la Ley 80 de 1993, son “*la existencia de disponibilidad presupuestal y la aprobación de la póliza*” y no el registro presupuestal.
- Que las gestiones que le correspondía hacer al Departamento de Risaralda de acuerdo con el numeral 9, letra a) de la cláusula quinta, estaban referidas a gestiones dentro de la misma entidad territorial “*en procura de cumplir con la contrapartida que le correspondía poner para el cabal cumplimiento del convenio, y de modo alguno, dichas gestiones técnicas, administrativas y económicas era en relación a gestiones ante el FIS.*”
- Que, de acuerdo con lo anterior,

“... el registro presupuestal, es una actuación que corresponde internamente a cada entidad contratante; no se requería, como falazmente lo pretende hacer creer el demandado y como lo acepta el Tribunal en la sentencia impugnada, que el Departamento tenía que ir a vigilar que el FIS

¹² Folios 201 – 211, Cuaderno principal

¹³ Folio 213, Cuaderno principal

¹⁴ Folio 217, Cuaderno principal

¹⁵ Folios 183 – 184, Cuaderno principal

hiciera el respectivo registro, no. Es tan descabellado pretender que los servidores públicos de la Gobernación de Risaralda tienen que hacer tareas que competen exclusivamente al FIS.”

- Que la obligación principal que competía al FIS en desarrollo del convenio, de conformidad con la letra B-1 de la cláusula quinta, era la de “girar los recursos del presente convenio” y que, por tal razón, la pregunta que ha debido plantearse el Tribunal *a quo*, ha debido ser:

“Si el FIS se comprometió a girar los recursos para los 8 proyectos que componen el objeto del convenio 2506, por qué solo giró los correspondientes a 7 proyectos y no giró los recursos del proyecto 1739?”

- Que la entidad demandada obró en contra del principio de buena fe puesto que no informó al Departamento de Risaralda que a través del Decreto 2372 del 27 de diciembre de 1996 “se contracreditaron partidas del presupuesto, y se afectó la apropiación para el proyecto 1739”, cuestión que imposibilitó que las partes contractuales acordaran algo al respecto en su debida oportunidad. Además, debe tenerse en cuenta que en sentido contrario a lo que ahora manifiesta la entidad demandada, respecto de que la falta de pago obedeció a que se “contracreditó” la partida, el FIS, a través de comunicación interna No. 8802 del 20 de noviembre de 1997, autorizó el desembolso de recursos destinados a diferentes proyectos, entre otros el 1739.
- Que la posición del Tribunal *a quo* consignada en la sentencia está equivocada puesto que:

“Aceptar que cualquier entidad estatal ... contrate y se comprometa a cumplir con unas obligaciones y que, de un momento a otro, le manifieste a la otra parte que no está obligada a cumplir con su obligación porque contracreditó la partida respectiva, no sería más que premiar la absoluta irresponsabilidad del Estado, que está de espaldas al marco constitucional y legal.”

- Que no hubo negligencia alguna de la entidad territorial en los trámites para obtener el desembolso del dinero, así como tampoco lo hubo en el tiempo que se tomó para presentar la reclamación judicial.

8. Alegatos de conclusión de segunda instancia.

El 24 de marzo de 2000, el Consejo de Estado dio traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para lo de su cargo¹⁶.

La demandante y el Ministerio Público guardaron silencio, mientras que la entidad demandada presentó el memorial correspondiente, por medio del cual reiteró lo dicho a lo largo del proceso

CONSIDERACIONES

En primer término, la Sala observa que es competente para resolver el asunto *sub judice*, iniciado en ejercicio de la acción de controversias contractuales, toda vez que la pretensión mayor, referida a los supuestos perjuicios materiales, ascendía al momento de presentación de la demanda, 6 de mayo de 1998, a \$91'450.000 y para ese entonces la cuantía requerida para que el proceso tuviera vocación de doble instancia era de \$18'850.000.

1. Resumen del material probatorio.

A continuación la Sala relacionará las pruebas documentales aportadas al proceso que mayor importancia tienen para la solución del caso, en el debido orden cronológico:

1.1. **“CONVENIO DE COFINANCIACIÓN No. 2506/96” (20 de septiembre de 1996).**

En el expediente se encuentra en copia auténtica¹⁷, certificada por el Departamento de Risaralda, el texto del “CONVENIO No. 2506/96”, celebrado el 20 de septiembre de 1996 entre el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social y el Departamento de Risaralda, en el cual se define:

“Cláusula primera: Objeto.- El objeto del presente convenio es la cofinanciación con recursos aportados por el FIS y el DEPARTAMENTO para que este ejecute el

¹⁶ Folio 219, Cuaderno principal

¹⁷ Folios 5 – 8, Cuaderno 1

(los) Proyecto (s) relacionado (s) en el Anexo No. 1, el cual hace parte integral del presente convenio.”

“Cláusula Segunda: Valor y Aporte.- El valor del presente convenio asciende a la suma de DOS MIL DOSCIENTOS VEINTISEIS MILLONES CIENTO UN MIL PESOS M/CTE (\$2.226.101.000), los cuales serán financiados mediante los siguiente aportes: El FIS cofinanciará la suma de OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL PESOS M/CTE (\$841.547.000). El DEPARTAMENTO aportará la suma de UN MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE (\$1.384.554.000).”

“Cláusula Tercera: DESEMBOLSOS.- El FIS transferirá los recursos de su contrapartida, tal como se especifica en el anexo 1, una vez legalizado el convenio y surtidos los trámites internos para giro. El FIS hará los desembolsos a la cuenta corriente abierta por el DEPARTAMENTO, y este hará la transferencia de su(s) aporte(s), a la cuenta corriente abierta para tal fin.”

“Cláusula Cuarta: Distribución y Destinación de los Recursos.- Los recursos de que trata la cláusula segunda de este convenio se distribuirán y destinarán en su totalidad al (los) proyecto(s) presentado(s) y aprobado(s), el (los) cual(es) hace(n) parte integral del presente convenio de conformidad con el detalle de que trata el Anexo No. 1.”

“Cláusula Quinta: Obligaciones de las partes.- A) Del DEPARTAMENTO: 1) Abrir la cuenta corriente de acuerdo a la denominación especificada en el Anexo No. 1, para el manejo único y exclusivo de los recursos transferidos por este convenio a cada proyecto, debiendo llevar contabilidades separadas por cada proyecto. 2) Presentar ante el FIS la(s) certificación(es) bancaria(s) en la(s) que conste el número y denominación de la(s) misma(s), para que éste transfiera los recursos, una vez legalizado el convenio y surtidos los trámites internos para el giro. 3) Incorporar los recursos recibidos al presupuesto del DEPARTAMENTO, de conformidad con las normas administrativas fiscales vigentes, dentro del mes siguiente a la recepción de los recursos. 4) Girar los recursos de su(s) contrapartida(s) a la(s) cuenta(s) corriente(s) abierta(s) para el proyecto ... (...) 6) Aplicar los recursos de que trata la cláusula segunda y detallados en el Anexo No. 1 para cada proyecto, exclusivamente al cumplimiento del objeto de este convenio y del (los) proyecto(s). 7) Concluir con sus recursos, si es del caso, el objeto de cada proyecto en particular. (...) 9) Desarrollar todas las gestiones que en los aspectos técnico, administrativo y económico se requieran para cumplir el objeto del presente convenio y del(los) proyecto(s). **B) Del FIS:** 1) Girar los recursos objeto del presente convenio, a la cuenta abierta para tal fin, en los términos establecidos en el Anexo No. 1 una vez legalizado el convenio y surtidos los trámites internos para giro. 2) Informar el giro de los recursos del FIS, al ente territorial y la UDECO (...) 4) Actuar coordinadamente con la UDECO y el DEPARTAMENTO, para la adecuada ejecución de este convenio.”

“Cláusula Sexta: Obligaciones Especiales del DEPARTAMENTO.- Además de las obligaciones de que trata la cláusula quinta de este convenio, el DEPARTAMENTO tendrá las siguientes obligaciones, de acuerdo al Programa: (...) 3) Para los proyectos de Obras Civiles, deberá iniciar las acciones requeridas o contratar la ejecución de las obras, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de los recursos transferidos por el FIS, sujetarse a la programación y especificaciones técnicas acordadas ...”

“Cláusula Octava: Plazo.- El plazo del presente convenio es de doce (12) meses contados a partir del día siguiente a la fecha del giro de los recursos por parte del FIS, para cada proyecto en particular. El plazo del presente convenio podrá prorrogarse de común acuerdo entre las partes, antes de su vencimiento, y con las

formalidades de ley; siempre y cuando el DEPARTAMENTO acredite lo ejecutado y la necesidad de ampliar el término ...”

“Cláusula Novena: Apropriación Presupuestal.- El valor del presente convenio contenido en la cláusula segunda, se cancelará con cargo al presupuesto de inversión del FIS vigencia fiscal 1996 de conformidad con las imputaciones presupuestales que se detallan en el Anexo No. 1 y al presupuesto de Rentas y Gastos del DEPARTAMENTO vigencia fiscal 1996 de acuerdo al detalle que deberá incluir el ente territorial en el Anexo No. 1”

“Cláusula Décima: Sujeción a las apropiaciones presupuestales.- Los desembolsos a que se obligan las partes se sujetan a las apropiaciones respectivas.”

“Cláusula Décima Cuarta: Cesión.- El DEPARTAMENTO no podrá ceder, a persona alguna, las gestiones en que los aspectos técnico, administrativo y financiero, se requieran para cumplir el objeto del presente convenio, sin el acuerdo previo entre cedente y cesionario y el consentimiento por escrito del FIS, pudiendo éste reservarse las razones que tenga para negar tal cesión.”

“Cláusula Décima Quinta: Anexos.- Forman parte integral del presente convenio el (los) proyecto(s) presentado(s) por el DEPARTAMENTO y el Anexo No. 1 que contiene los siguientes datos por cada proyecto: Código, Nombre, Objeto Aprobaciones del Proyecto, Valor Total, Aporte FIS, Aporte DEPARTAMENTO, Forma de Pago aporte FIS y DEPARTAMENTO, Detalle de la Imputación Presupuestal FIS y DEPARTAMENTO, Denominación de la(s) cuenta(s) corriente(s) para cada proyecto. El anexo sólo podrá modificarse por las partes, con las formalidades de ley.”

“Cláusula Décima Sexta: Perfeccionamiento y Ejecución.- Este convenio se perfecciona con la suscripción de las partes intervinientes, para su ejecución se requieren las disponibilidades presupuestales respectivas para cada proyecto en particular, sin perjuicio de su respectivo registro presupuestal. PARAGRAFO: En el evento que para un proyecto el DEPARTAMENTO no cuente con la disponibilidad presupuestal o no abra la cuenta corriente, el convenio se ejecutará sin perjuicio de ello, para los demás proyectos de que trata ...”

1.2. “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96” (20 de septiembre de 1996).

En el expediente obra en copia auténtica¹⁸, certificada por el Departamento de Risaralda, el texto del “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96”, debidamente suscrito por las partes contractuales, en el cual, respecto del proyecto “1739”, se hace constar la siguiente información:

“Nombre proyecto

CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA COLISEO LA VIRGINIA MUNICIPIO DE LA VIRGINIA RISARALDA”

Objeto del Convenio

CONSTRUIR UNA UNIDAD DEPORTIVA (ESCENARIO REGLAMENTARIO PARA LOS DEPORTES DE VOLEIBOL Y MICROFUTBOL, DESARROLLADO EN UN AREA DE 2.127 MTS.2 QUE INCLUYEN ADEMÁS: BAÑOS PARA PUBLICO, GRADERÍAS, OFICINAS ADMINISTRACIÓN, GIMNACION (SIC)

¹⁸ Folios 9 – 10, Cuaderno 1

Valores Aprobados

Valor aprobado \$350.855.00 Aporte Fis: \$91.450.000 Contrapartida:
\$259.405.000

Desembolsos

Tipo de Aporte	% de Desembolso	Valor	Condición
Departamental	100%	\$259.405.000	
FIS	30%	\$ 27.435.000	Al perfeccionamiento del convenio
FIS	40%	\$ 36.580.000	En diciembre sujeto a disponibilidad PAC
FIS	30%	\$ 27.435.000	Al informe del ente territorial

Asignación Presupuestal

Programa: 0111 CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR
 Subprograma: 0708 RECREACIÓN, EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTE
 Proyecto: 632 CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA RISARALDA. A TRAVES DE LA GOBERNACIÓN
 Subproyecto: 000 CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA RISARALDA. A TRAVES DE LA GOBERNACIÓN.

Tipo de recurso: 32 CREDITO EXTERNO AUTORIZADO

Cofinanciación Aprobada \$45,725,000 ACTA COMITÉ TÉCNICO FIS No. 3 DEL 15 DE AGOSTO DE 1996

Programa: 0111 CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR
 Subprograma: 0708 RECREACIÓN, EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTE
 Proyecto: 634 CONTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA RISARALDA. CONVENIO CON EL MUNICIPIO
 Subproyecto: 000 CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA RISARALDA. CONVENIO CON EL MUNICIPIO.

Tipo de recurso: 32 CREDITO EXTERNO AUTORIZADO

Cofinanciación Aprobada \$45,725,000 ACTA COMITÉ TÉCNICO FIS No. 3 DEL 15 DE AGOSTO DE 1996

NOMBRE DE CUENTA CORRIENTE

RECURSOS DE COFINANCIACIÓN FIS DEPARTAMENTO DE RISARALDA

PLAZO DE EJECUCIÓN

12 MES(ES)" (Subrayado fuera de texto)

1.3. "ADICIONAL No. 01 AL CONVENIO DE FINANCIACIÓN No. 2506/96" (30 de septiembre de 1996).

En el expediente está acreditado, mediante copia auténtica aportada por el FIS¹⁹, que entre el Departamento de Risaralda, la Dirección Seccional de Salud de Risaralda y el FIS, se acordó, con fecha 30 de septiembre de 1996, a través del documento denominado "ADICIONAL No. 01 AL CONVENIO DE FINANCIACIÓN Nro. 2506/96" lo siguiente:

¹⁹ Folio 13, Cuaderno 2

“PRIMERA.- OBJETO: Para todos los efectos del Convenio 2506/96, entiéndase que la ejecución del mismo estará a cargo de la Dirección Seccional de Salud de Risaralda ... toda vez que se trata de Construcción y Dotación Hospital en varios municipios del DEPARTAMENTO.”

“SEGUNDA.- ACLARACIONES: El Departamento hará lo pertinente para garantizarle a la Dirección Seccional de Salud que recibirá los dineros transferidos por el FIS.”

“TERCERA.- RATIFICACIONES: Las partes ratifican en todas sus partes el convenio perfeccionado.”

“CUARTA.- PERFECCIONAMIENTO: El presente adicional quedará perfeccionado con la suscripción del mismo por las partes celebrantes.”

1.4. “DECRETO NUMERO 2372 DE 1996” (27 de diciembre de 1996).

En el expediente se da cuenta de un acto administrativo de carácter general expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público²⁰ en el cual se dispone:

“DECRETO NUMERO 2372 DE 1996 (diciembre 27)

Por el cual se contracreditan algunas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1996.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de facultades constitucionales y legales en especial la que le confiere el artículo 115 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 59 de la Ley 224 de 1995, facultó al Gobierno Nacional para que a través del Decreto de Liquidación de Presupuesto, previo concepto del Departamento Nacional de Planeación, efectúe los traslados presupuestales necesarios entre los Fondos de Cofinanciación: Fondo de Cofinanciación de Vías (FCV), Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV), Fondo de Infraestructura Urbana (FIU), Fondo para el Desarrollo Rural Integrado (DRI), Fondo de Inversión Social (FIS) e INURBE y de otros gastos de inversión, a fin de atender las demandas que se requieran en los diferentes proyectos de inversión social regional;

Que mediante Decreto 2350 de 1995 “por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1996, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, el Gobierno efectuó los traslados presupuestales a que se refiere el considerando anterior;

Que la Corte Constitucional en sentencia C-685/96 del 5 de diciembre de 1996, declaró inexecutable el artículo 59 de la Ley 224 de 1995;

Que en la citada providencia la Corte precisa que la misma sigue la regla general según la cual los efectos solo comienzan a partir de su notificación y que el

²⁰ Folio 113 – 114, Cuaderno 1

Gobierno Nacional a partir de tal fecha debe dar aplicación a la sentencia, conforme lo señala el artículo 115 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación;

Que la sentencia se notificó mediante edicto que se fijó en la Secretaría a las 8:00 a.m. el 10 de diciembre de 1996 y se desfijó el 12 de diciembre de 1996 a las 6:00 p.m.;

Que los órganos correspondientes han certificado sobre las apropiaciones disponibles el día 12 de diciembre a las 6:00 p.m.;

Que algunas de las apropiaciones afectadas por la inexequibilidad declarada por la Corte Constitucional, fueron modificadas por el Congreso de la República mediante la Ley 325 del 5 de noviembre de 1996 “por la cual se decretan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1996”;

Que por lo tanto, se contracreditarán las apropiaciones que habiendo sido modificadas por el Gobierno en ejercicio de la facultad conferida por la norma declarada inexequible, no fueron modificadas mediante la Ley 325 de 1996 y han sido certificadas por los órganos respectivos como disponibles a la fecha y hora en que se surtió la notificación de la sentencia,

DECRETA:

Artículo 1º. Contracredítense los gastos en la suma de: DOCE MIL SETECIENTOS DIECISEIS MILLONES CINCUENTA Y OCHO MIL NOVENTA Y TRES PESOS, M/CTE (\$12,716,058,093.00), según el siguiente detalle:

(...)

(...)	CONCEPTO	APORTE NACIONAL (...)	TOTAL
(...)	CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO LA VIRGINA RISARALDA. A TRAVES DE LA GOBERNACIÓN	45,725,000	45,725,000
(...)	CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO LA VIRGINIA RISARALDA. CONVENIO CON EL MUNICIPIO	54,870,000	54,870,000
(...)			

1.5. “RESOLUCIÓN No. 0045 Por la cual se adjudica una Licitación” (14 de enero de 1997).

En el expediente aparece en copia auténtica²¹ la “RESOLUCIÓN No. 0045 Por la cual se adjudica una Licitación”, de fecha 14 de enero de 1997, expedida por el Gobernador del Departamento de Risaralda, en la cual se hace constar que el 20 de noviembre de 1996 se dio apertura a la licitación para “LA CONSTRUCCIÓN COLISEO DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA” y que se presentaron ocho propuestas; también se relacionan las calificaciones correspondientes y la

²¹ Folios 25 – 26, Cuaderno 1

recomendación del comité asesor para adjudicar la licitación. En la parte resolutive del referido documento se advierte:

“ARTÍCULO 1º Adjudicar la Licitación Pública de Obra Civil No. SOP – OC – 025 – 96 “CONSTRUCCIÓN COLISEO DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA”

CONTRATISTA: JAMES A. OROZCO M.
VALOR TOTAL: \$672.646.027,00
PLAZO DE EJECUCIÓN: 180 DIAS CALENDARIOS”

1.6. “CONTRATO Nro. 020” (20 de febrero de 1997).

En el expediente está acreditado, mediante copia auténtica²² certificada por el Departamento de Risaralda, que entre tal entidad territorial y el señor JAMES ALBERTO OROZCO MARIN se celebró el 20 de febrero de 1997 el “CONTRATO Nro. 020”, entre cuyas cláusulas conviene transcribir las siguientes:

“PRIMERA.- OBJETO: El objeto del presente contrato es la CONSTRUCCIÓN COLISEO DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA. EL CONTRATISTA se obliga para con EL DEPARTAMENTO a ejecutar a todo costo las obras descritas en el anexo número 1 que forma parte de este contrato, en las cantidades y por los precios allí establecidos.

“TERCERA.- VALOR DEL CONTRATO.- FORMA DE PAGO: De acuerdo con las obras que EL CONTRATISTA se obliga a ejecuta y a los precios unitarios indicados en la propuesta correspondiente, el valor del presente contrato se estima para los efectos fiscales en la suma de SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL VEINTISIETE PESOS (\$672.646.027,00) MONEDA CORRIENTE. Este es susceptible de aumento o disminución según las cantidades realmente ejecutadas, las actas de obra, el acta final y acta de liquidación del contrato. (...) PARAGRAFO I: EL DEPARTAMENTO cubrirá al CONTRATISTA el valor de este contrato, en esta ciudad, así: el TREINTA (30%) del valor total del contrato como anticipo y el SETENTA (70%) restante a la entrega de los trabajos objeto del contrato y recibo a satisfacción por parte del Departamento. (...)”

“CUARTA.- PLAZO: Para todos los efectos este contrato tendrá un plazo para el cumplimiento de las obligaciones del Contratista de CIENTO OCHENTA (180) DIAS CALENDARIO, contados a partir de la fecha de la firma del acta de iniciación de las obras y un plazo de vigencia contractual que se inicia a partir del perfeccionamiento del CONTRATO y dos meses más después de finalizado el plazo para el cumplimiento de las obligaciones del CONTRATISTA.”

“DECIMA QUINTA.- SUJECIÓN A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES: El pago del valor del presente contrato se sujetará a las apropiaciones que para el efecto se hallen previstas en el Presupuesto del Departamento bajo el código 3822-10.01.03.07.10.01.02.01.01.13 3824-10.01.03.07.10.01.02.00.01.31 CERTIFICADO DE VIGENCIA-1997 \$400.000.000.00.”

²² Folios 27 – 32, Cuaderno 1

“DECIMA OCTAVA.- ANTICIPO: El DEPARTAMENTO pagará al CONTRATISTA en calidad de anticipo el 30% del valor total del contrato.”

1.7. “COMUNICACIÓN INTERNA No. 8802” (20 de noviembre de 1997).

En el expediente obra en copia auténtica, certificada por el Departamento de Risaralda²³ y por el FIS²⁴, la “COMUNICACIÓN INTERNA No. 8802” del 20 de noviembre de 1997, suscrita por el Jefe de la División de Evaluación y Monitoreo del FIS, cuya destinataria era la Subdirectora Administrativa y Financiera de la misma entidad, en la cual, bajo la referencia de “Asunto: Desembolsos pendientes Convenios 1996”, se puede leer:

“Una vez revisados los soportes (Tableros de Control) enviados por las UDECO respectiva, esta División autoriza para que sean realizados los giros de recursos pendientes a los convenios relacionados a continuación:

<i>Convenio</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Ente territorial</i>
(...)		
2506/96	1739	Departamento de Risaralda”

1.8. Comunicaciones de la UDECO al FIS. (10 de noviembre de 1997; 22 y 29 de diciembre de 1997).

En el expediente obran en copia auténtica, certificadas por el Departamento de Risaralda, las comunicaciones enviadas, vía telefax, por parte de la Unidad Departamental Especializada de Cofinanciación –UDECO– al FIS los días 10 de noviembre de 1997²⁵ (también aparece copia auténtica certificada por el FIS²⁶) 22 de diciembre de 1997²⁷ y 29 de diciembre de 1997²⁸, a través de las cuales, se envían los “Tableros de Control” con “[F]echa de Corte D_31_M_10_A_1997_”, correspondientes, entre otros proyectos, al siguiente:

<i>“Código (sic)</i>	<i>Nombre del Proyecto</i>	<i>Ente solicitante Solicitante</i>	<i>No. Convenio</i>	<i>Fecha encimient</i>
1739	Const Unid Deportiva Tiene	Departamento	2506/96	Aun no

²³ Folios 64 – 65, Cuaderno 1

²⁴ Folios 30 – 31, Cuaderno 2

²⁵ Folios 36 – 41, Cuaderno 1

²⁶ Folios 26 – 28, Cuaderno 2

²⁷ Folios 43 – 49, Cuaderno 1

²⁸ Folios 52 – 62, Cuaderno 1

1.9. Comunicación “UD98-83” de la UDECO (16 de abril de 1998).

En el expediente obra, en documento original²⁹, la comunicación de referencia “UD98-83”, enviada por parte del Director encargado de la Unidad Departamental Especializada de Cofinanciación –UDECO– al Gobernador de Risaralda, de fecha 16 de abril de 1998, a través de la cual, acerca del “Proyecto 1739 del Convenio de Cofinanciación FIS – Departamento de Risaralda Número 2506 de 1996 ‘CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA COLISEO DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA’”, le informa que la UDECO ha enviado cinco solicitudes al FIS, vía telefax – dos de ellas el 10 de noviembre de 1997, otra el 22 de diciembre de 1997 y las dos últimas el 29 de diciembre de 1997 – reclamando el desembolso correspondiente, pero que la entidad no ha cumplido. Con posterioridad, indica:

“2º. La UDECO tramita las solicitudes de desembolso de recursos de las Entidades Territoriales ante los Fondos de Cofinanciación previa la presentación, ante esta Unidad, por parte del ejecutor del convenio, de los respectivos informes de ejecución (Fichas FSE-01 e informes y actas de interventoría), procedimiento tal, establecido por los Fondos de Cofinanciación. Para el caso de la referencia, la solicitud del Departamento fue presentada ante la UDECO por parte de la Secretaría de Obras Públicas en los primeros días del mes de Noviembre de 1997.

3º. Mediante oficio interno FIS No 8802 de fecha 20 de Noviembre de 1997 y recibido en esta Unidad el día 25 de febrero de 1998 el Jefe de la División de Evaluación y Monitoreo ... dirigiéndose a la ... Subdirectora Administrativa y Financiera autoriza para que sean desembolsados los recursos pendiente referentes a los convenios, entre otros, al de la referencia (Conv 2506 de 1996). Tal autorización se fundamenta en la revisión hecha de los soportes (Tableros de Control) enviados por la UDECO al Fondo. (...)

4º. Recientemente, extraoficial y verbalmente me fue informado por parte del FIS, que por un error técnico el giro de los recursos del convenio de la referencia no fue efectuado y por lo tanto, a la fecha, los recursos fueron ingresados al PGN 1998 como recursos del balance, lo cual parece indicar que tal giro no ha de ser efectuado.

5º. Técnica y jurídicamente, el convenio de la referencia no ha entrado en vigencia puesto que en su Anexo No. 1 se estipula en 12 meses contados a partir de la fecha del primer desembolso por parte del FIS. A la fecha el Fondo no ha girado los recursos del primer ni de ningún otro desembolso; y

6º. La UDECO Risaralda, de la manera más respetuosa, le recomienda adelantar las gestiones administrativas del caso a que haya lugar, que desemboquen en la recuperación de tales recursos, todo ello enmarcado en el cumplimiento por parte del FIS, de sus obligaciones con el Departamento. Esta Unidad, en cumplimiento de sus obligaciones e identificada con el Departamento, habrá de brindarle todo el apoyo necesario para tal propósito.”

²⁹ Folios 66 – 67, Cuaderno 1

2. Análisis del caso concreto.

Tal y como se ha podido establecer a lo largo del juicio, el núcleo principal del problema que convoca la atención de la Sala gira en torno al supuesto incumplimiento en el cual incurrió el FIS al haberse abstenido de hacer el desembolso de los recursos destinados al proyecto 1739, cuyo objeto lo constituyó la construcción de la unidad deportiva Coliseo de la Virginia, en el Municipio de la Virginia, Departamento de Risaralda.

En atención a lo anterior y habida cuenta de que la contraposición entre lo decidido en la sentencia apelada frente a los argumentos que se formularon en el recurso de apelación fija la competencia del *ad quem*, la Sala analizará los siguientes puntos, de acuerdo con las pruebas recaudadas en el proceso, para determinar si las pretensiones han de prosperar o no: **2.1.** Naturaleza jurídica del “*CONVENIO DE COFINANCIACIÓN No. 2506/96*”; **2.2.** Obligaciones de las partes contrayentes respecto de los trámites para la obtención del registro presupuestal y para el desembolso de los recursos; **2.3.** Registro presupuestal como requisito para la ejecución del Proyecto 1739; **2.4.** Decreto 2372 de 1996. Contracreditación de los recursos para el Proyecto 1739; **2.5.** El Decreto 2372 de 1996 no es causa legal para la falta de registro presupuestal para el proyecto 1739. **2.6.** Consideraciones finales.

2.1. Naturaleza jurídica del “*CONVENIO DE COFINANCIACIÓN No. 2506/96*”.

En primer lugar, la Sala precisa que el negocio jurídico celebrado entre el FIS y el Departamento de Risaralda corresponde, dentro de las prescripciones legales, a la denominación de “*contratos o convenios interadministrativos*”, los cuales han sido estudiados por la Sección Tercera con el propósito de definir su naturaleza, la normatividad aplicable y la modalidad de acciones que se pueden impetrar en relación con ellos³⁰, así:

“...los convenios interadministrativos son formas de gestión conjunta de competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que aunque coincidentes son perfectamente

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de octubre de 2009, Radicación Número: 25000-23-24-000-2000-00754-01(35476), Actor: Asociación Nacional de Transportadores del Sur-Asonal-Transur, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero

delimitables, por tanto se trata de relaciones en la que mínimo participan dos partes. Adicionalmente, mediante este instrumento se crean vínculos jurídicos que antes de su utilización no existían y que se traducen en obligaciones concretas. Finalmente, dichas obligaciones son emanaciones de los efectos jurídicos que puedan llegar a desprenderse, son un reflejo directo de las voluntades involucradas.³¹ Esta conclusión es concordante con la aplicación de las normas en materia de contratación estatal y³², por ende, la utilización de iguales cauces judiciales para solucionar las controversias o las dudas sobre la legalidad que puedan llegar a surgir. Por ende, la sala considera que la acción contractual es la vía procesal adecuada para someter a conocimiento del juez contencioso administrativo las controversias que se deriven de los llamados convenios interadministrativos al ser estos una manifestación de la llamada actividad negocial de la administración pública.³³

La Sala considera oportuno aprovechar esta oportunidad para afirmar que los “convenios interadministrativos” 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.

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 interorgánicos³⁴ 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 patrimonialmente constituyen contratos en toda la

³¹ Cfr. BETTI, Emilio. Teoría General del Negocio Jurídico. Granada, Editorial Comares. 2000.

³² La legislación colombiana en materia de contratación estatal no hace mención directa de la figura del convenio interadministrativo, la aplicación de las normas en la materia se hace haciendo extensivas a éstos la regulación de los llamados contratos interadministrativos como categoría mas amplia, entendiendo que existe una relación genero –especie. Este tipo contractual, cuya particularidad sin duda se encuentra en la naturaleza de los sujetos (administraciones públicas) encuentra poco desarrollo, se menciona dentro de los supuestos en los que puede prescindirse de la licitación pública y contratar directamente. Ver. Artículo de la Ley 1150 de 2007.

³³ Artículo 87 del C.C.A.: “De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones y condenas o restituciones consecuentes, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas”.

³⁴ A. R. CHÁVEZ, “Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual”, Universidad del Rosario, Bogotá, 2008, p. 128 “El acuerdo interorgánico constituye un compromiso funcional que surge de una relación de cooperación, coordinación o apoyo establecida entre dos o más órganos de una misma persona jurídica pública, con el objeto de llevar adelante actividades de interés de las dependencias correspondientes o de garantizar el logro de fines comunes.”

extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica.

Así, el principal efecto de los “*convenios interadministrativos*”, 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 como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil³⁵; 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. En ese orden de ideas, otro efecto determinante que surge de los convenios referidos, es aquel que se denomina en la doctrina jurídica denominada como integración³⁶, el cual encuentra concreción en los artículos 1603 del Código Civil³⁷ y 871 del Código de Comercio³⁸, en cuya virtud hacen parte de los contratos o convenios, a título de obligaciones y derechos, al lado de aquello que las partes acordaron expresamente, todo lo que, de acuerdo con su naturaleza, emerge de la ley, de la buena fe, de la costumbre y de la equidad, como elementos que adicionan el contenido y los efectos del negocio jurídico respectivo.

En atención a lo anterior y en relación específicamente con lo que interesa para el caso concreto, se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales 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

³⁵ “Artículo 1602.- Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”

³⁶ M. BIANCA, *Diritto Civile*, 3, *Il contratto*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 471. Este autor, entre otros muchos, considera el fenómeno de la integración como el medio de intervención de la voluntad pública en las relaciones contractuales particulares, lo cual significa que al lado de las determinaciones convencionales que tienen fundamento en el acuerdo de las partes, es necesario considerar las prescripciones que tienen título en la ley o en las otras fuentes externas al contrato.

³⁷ “Artículo 1603. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley pertenecen a ella.”

³⁸ “Artículo 871. Los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural.”

mencionados en la ley³⁹; **(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.

2.2. Obligaciones de las partes contrayentes respecto de los trámites para la obtención del registro presupuestal y para el desembolso de los recursos.

Al igual que en cualquier otro tipo de relación jurídica que tiene como fuente la autonomía contractual, la disposición efectiva de los intereses de los contrayentes en los convenios interadministrativos los obliga a cumplir con aquello a lo que se han comprometido, a través del concurso de sus esfuerzos para alcanzar la finalidad común.

2.2.1. Principio de coordinación o de colaboración.

Más aun que del efecto vinculante de los negocios jurídicos, en los convenios interadministrativos se habla de una coordinación o colaboración entre las entidades contrayentes para el logro de los fines de la Administración. En tal sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado:

“Es de la esencia del contrato o convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, pues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que

³⁹ Ley 489 de 1998, “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.”

esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios.”⁴⁰

2.2.2. Obligaciones de las partes respecto de los trámites internos para lograr el registro presupuestal y los desembolsos de los recursos.

En el caso concreto sometido a la decisión de la jurisdicción, las obligaciones estaban dirigidas a que tanto el Departamento de Risaralda como el FIS aportaran recursos para la cofinanciación de 8 proyectos que habrían de realizarse dentro de la mencionada entidad territorial, por un valor que ascendía, respectivamente, a “\$841.547.000” y a “\$1.384.554.000”, de conformidad con lo acordado en las cláusulas primera y segunda del Convenio. Para efectos de la inversión efectiva de los recursos en los proyectos, cada entidad debía seguir un procedimiento interno, es decir, habría de adelantar actividades que estaban dentro del exclusivo campo de su competencia para lograr la finalidad común.

Así, de acuerdo con la cláusula quinta, letra A, estaba a cargo de la entidad territorial, por ejemplo, abrir una cuenta corriente para recibir los recursos del FIS y presentarle a esta última un certificado de la existencia de tal cuenta para que desembolsara los recursos; incorporar tales recursos dentro de su presupuesto departamental; girar a la misma cuenta los recursos de sus contrapartidas, esto es sus propios aportes. La Sala considera que respecto de estas actividades la única parte contractual que tenía la obligación de cumplirlas, desde la perspectiva jurídica y desde la fáctica, era el Departamento de Risaralda, en cuanto a que solo ella estaba en posibilidad de hacer tales cosas y cualquier actividad que respecto de las mencionadas obligaciones pudiera cumplir el FIS resultaría inane.

En el mismo sentido, era obligación exclusiva del FIS, de acuerdo con la cláusula quinta, letra B, girar los recursos a la cuenta corriente abierta para la ejecución del convenio, *“una vez legalizado el convenio y surtidos los trámites internos para giro”*. Es claro en este caso que el cumplimiento de los trámites internos del FIS para hacer el giro de los recursos al Departamento de Risaralda escapaba a la competencia legal y a las posibilidades de acción de este último, puesto que ninguna facultad o autoridad tenía para ordenar a los funcionarios del FIS que cumplieran con los *“trámites internos para giro”* y al igual que en la teoría general

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 30 de abril de 2008, Radicación Número: 11001-03-06-000-2008-00013-00(1881), Actor: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda

de las obligaciones, en la cual se establece que *impossibilia nulla obligatio est*, en este caso el Departamento de Risaralda no podía resultar obligado a lo que era imposible respecto sus atribuciones legales y reglamentarias.

No se puede considerar que la conclusión anterior sea desvirtuada por el numeral 9) de la cláusula quinta, letra B, en el cual se obliga al departamento a *“Desarrollar todas las gestiones que en los aspectos técnico, administrativo y económico se requieran para cumplir el objeto del presente convenio y del(los) proyecto(s)”*, en tanto que esta obligación abarca lo que resulta legal y lógicamente posible, de suerte que jamás podría interpretarse, como lo hizo el Tribunal *a quo*, para extender tales obligaciones hasta inmiscuir a la entidad territorial dentro de la órbita interna del FIS. Es decir, el vocablo *“todas”*, incluido en la cláusula referida, está limitado al campo de acción de lo que es del dominio del Departamento de Risaralda o de aquello que resulta exigible a las partes por igual, pero no puede llevar al intérprete de la cláusula al terreno de lo absurdo para exigir a la entidad territorial cuestiones que están por fuera de sus posibilidad legales y físicas.

Ahora bien, en relación con las obligaciones que competían a ambas partes para la ejecución del proyecto y, en particular, en relación con las apropiaciones y registros presupuestales, la regla que la Sala acaba de advertir acerca de que cada entidad debía cumplir con lo que era de su competencia, por lo demás obvia, resulta aplicable en su integridad debido a que el Departamento de Risaralda y el FIS debían constituir sendas apropiaciones presupuestales y expedir los registros correspondientes. La cláusula novena del convenio precisa que los aportes del FIS y del Departamento de Risaralda se harían con cargo al presupuesto independiente y autónomo de cada una de ellas, al señalar que los del primero provendrían del *“presupuesto de inversión del FIS vigencia fiscal 1996”* y los del segundo del *“presupuesto de Rentas y Gastos del DEPARTAMENTO vigencia fiscal 1996”*. Por su parte, en la cláusula décima se ordena que *“[L]os desembolsos a que se obligan las partes se sujetan a las apropiaciones respectivas”*, de lo cual se concluye que cada una de ellas habría de realizar la apropiación presupuestal, de conformidad con sus trámites internos, para hacer posible el desembolso.

Habida cuenta de que cada entidad debía aportar de su propio presupuesto los recursos para el logro de las finalidades del convenio y que las sendas apropiaciones constituían requisito para el desembolso, nada estaba obligado a

hacer el Departamento de Risaralda respecto de los trámites internos del FIS para cumplir con las referidas disposiciones convencionales.

2.2.3. Obligaciones del Departamento de Risaralda para obtener el desembolso de acuerdo con la decisión del Tribunal a quo.

La entidad demandada señaló que hubo negligencia por parte del Departamento de Risaralda al realizar las gestiones para que el FIS le girara los recursos, puesto que, como se lee en la sentencia impugnada, en la cual el Tribunal a quo acogió plenamente el argumento de la defensa, la entidad territorial *“vino a hacer los trámites de ley cuando ya no existía el dinero para la ejecución del proyecto 1739”*.

Para la Sala no es de recibo este argumento de la parte demandada puesto que: **(i)** no existe prueba dentro del expediente de que las gestiones del Departamento de Risaralda hubieren sido adelantadas tardíamente y correspondía al FIS acreditar la veracidad de la afirmación que utiliza para su defensa; **(ii)** lo único que obra en el expediente acerca de peticiones para el desembolso son las comunicaciones enviadas por la Unidad Departamental Especializada de Cofinanciación –UDECO– al FIS los días 10 de noviembre de 1997, 22 de diciembre de 1997 y 29 de diciembre de 1997, a través de las cuales se envían los *“Tableros de Control”* con *“[F]echa de Corte D_31_M_10_A_1997_”*, y se afirma que el proyecto 1739 *“Aun no tiene (sic) No hay Desemb (sic)”*; **(iii)** no obstante lo anterior, la UDECO no aparece dentro del convenio como representante del Departamento de Risaralda ni se le asignan funciones para la comunicación entre las partes; **(iv)** el texto de las comunicaciones referidas no comprende el cumplimiento de requisito alguno sino que se limita a informar que no ha habido giro de recursos para el proyecto 1739; **(v)** en el mismo sentido, de conformidad con la cláusula quinta, letra A, una comunicación como la referida no era necesaria para solicitar al FIS el desembolso, puesto que dentro de la mencionada disposición convencional se hace referencia a trámites completamente diferentes, como aquellos referidos a la apertura y certificación de una cuenta corriente por parte del Departamento de Risaralda para que el FIS girara los recursos; **(vi)** menos aún se puede aceptar tal conclusión cuando dentro del *“ANEXO No. 1”* del *“CONVENIO No. 2506/96”*, suscrito el mismo día 20 de septiembre de 1996, se aprecia que el primer desembolso, por valor de *“\$27.435.000”* debía tener lugar *“Al perfeccionamiento del convenio”*, es decir en septiembre de 1996 mientras que el segundo, el cual ascendía a *“\$36.580.000”*, se efectuaría *“En diciembre sujeto a*

disponibilidad PAC"; es decir, existía un acuerdo respecto de los desembolsos que fijaba momentos precisos para proceder con los mismos; **(vii)** en ese orden de ideas, el plazo para la ejecución del proyecto 1739, de conformidad con la cláusula octava, era de doce meses contados *"a partir del día siguiente a la fecha del giro de los recursos por parte del FIS, para cada proyecto en particular"*, motivo por el cual si no se había recibido un primer desembolso, no se podía hablar de que se hubiera excedido término convencional alguno para solicitarlo.

2.3. Registro presupuestal como requisito para la ejecución del Proyecto 1739.

La sentencia impugnada concluyó que el registro presupuestal *"fue un requisito que acordaron los mismos contratantes para que surgieran las obligaciones recíprocas"* en virtud de lo dispuesto en la cláusula décima segunda del convenio. De acuerdo con lo anterior, el Tribunal *a quo*, luego de afirmar que las exigencias de la Ley 80 para la ejecución de los contratos estatales son la *"aprobación de la garantía"* y la *"existencia de las disponibilidades presupuestales"*, fundamentó su conclusión de que sin registro presupuestal no había obligación de desembolsar los recursos para el proyecto 1739, sobre la base de que la común intención de los contratantes, *"ley para las partes"*, había elevado a título de solemnidad el requisito del registro presupuestal y, por tal razón, denegó las pretensiones.

El apelante, por el contrario, afirmó que el contrato no precisaba del registro presupuestal del FIS para que hubiera sido ejecutado el proyecto 1739 y que por ello la entidad mencionada había debido hacer el desembolso respectivo.

Al respecto, la Sala analizará en primer lugar si el registro presupuestal constituía un requisito legal o convencional para la ejecución del convenio y luego estudiará a cargo de quién estaba la obligación de obtener el registro presupuestal.

2.3.1. Registro presupuestal como requisito legal o convencional para la ejecución del contrato.

Para la Sala una cosa es considerar el registro presupuestal como requisito para el perfeccionamiento del contrato y otra considerarlo como requisito para la ejecución del contrato. La Sección Tercera del Consejo de Estado, a propósito de

lo dispuesto tanto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993⁴¹ como en el artículo 49 de la ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto–ley 111 de 1996⁴², ha concluido que el registro presupuestal constituye un requisito para la ejecución del contrato estatal y no para su perfeccionamiento.

En tal sentido, en un pronunciamiento judicial anterior⁴³, luego de definir el registro presupuestal, de manera congruente con el Decreto–ley 111 de 1996 y con el Decreto 568 de 1996⁴⁴, como *“la certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del contrato”*, cuya finalidad es la de *“prevenir erogaciones que superen el monto autorizado en el correspondiente presupuesto, con el objeto de evitar que los recursos destinados a la financiación de un determinado compromiso se desvíen a otro fin”*, afirmó respecto de los requisitos para el perfeccionamiento y ejecución del contrato, lo siguiente:

“- Gramatical y jurídicamente el contrato es perfecto cuando existe, esto es cuando se cumplen los elementos esenciales que determinan su configuración.

- Por virtud de lo dispuesto en la ley 80 de 1993 el contrato estatal existe, esto es, “se perfecciona” cuando “se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”, y es ejecutable cuando se cumplen las condiciones previstas en el inciso segundo del artículo 41 de la ley, interpretado en concordancia con lo dispuesto en el artículo 49 de la ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, decreto ley 111 de 1996.

- El requisito relativo al registro presupuestal no es una condición de existencia del contrato estatal, es un requisito de ejecución.”

⁴¹ *“Artículo 41.- Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.*

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes...

(...)”

⁴² *“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

(...)”

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de septiembre de 2006, Radicación Número: 73001-23-31-000-1997-05001-01 (15.307), Actor: Sergio David Martínez Sánchez, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra

⁴⁴ *“Artículo 20.- El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que esta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a que haya lugar.”*

La Sala considera que lo que se acaba de transcribir respecto del contrato estatal tiene aplicación plena al asunto *sub judice*, puesto que el convenio interadministrativo, en tanto que acto dispositivo de los intereses patrimoniales de las entidades estatales contratantes⁴⁵, resulta reglado por lo que la Ley 80 de 1993 dispone sobre el particular y por lo que el Estatuto Orgánico de Presupuesto prescribe, habida cuenta de que el convenio interadministrativo incorpora compromisos que afectan las apropiaciones presupuestales.

En el mismo orden de ideas, la cláusula décima segunda del convenio indicó que “[E]ste convenio se perfecciona con la suscripción de las partes intervinientes” y que “para su ejecución se requieren las disponibilidades presupuestales respectivas para cada proyecto en particular, sin perjuicio de su respectivo registro presupuestal.”

De acuerdo con lo anterior, el registro presupuestal constituía un requisito legal y convencional para la ejecución del proyecto 1739 del “CONVENIO No. 2506/96” y, por consiguiente, sin el cumplimiento de tal exigencia no había lugar al desembolso respectivo por parte del FIS.

2.3.2. Obligación de efectuar el registro presupuestal.

En los mismos términos en que con anterioridad se concluyó que las partes asumen obligaciones a través de los “*convenios interadministrativos*” en relación con una finalidad común y que el cumplimiento de algunas de las obligaciones compete exclusivamente a cada parte, en el caso concreto, los esfuerzos que debían hacerse para efectuar el registro presupuestal respecto de los recursos que el FIS habría de destinar para el proyecto 1739, solo competían al FIS.

En tal sentido, la falta del registro presupuestal que hizo legalmente imposible la ejecución del convenio en aquello que correspondía al desembolso de los

⁴⁵ “Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principio que rigen los contratos de las entidades estatales.”

“Artículo 2º.- Para los solos efectos de esta ley:

1º. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.”

recursos para el proyecto 1739, constituye un claro y evidente incumplimiento de las obligaciones del FIS, explícitamente comprendidas en la cláusula quinta, letra B, en virtud de la cual la entidad demandada asumió la obligación de girar los recursos a la cuenta corriente abierta para la ejecución del convenio, *“una vez legalizado el convenio y surtidos los trámites internos para giro”*.

La conclusión anterior indica que las pretensiones de la entidad demandante, el Departamento de Risaralda, están llamadas a prosperar, en razón del incumplimiento del FIS consistente en la falta de gestión para la obtención de su registro presupuestal; no obstante lo cual, es necesario adelantar otro análisis acerca de las razones que habrían podido conducir a que el FIS no contara con el registro presupuestal para el proyecto 1739 y determinar si tales causas constituyen una justificación legal para su falta de cumplimiento contractual.

2.4. Decreto 2372 de 1996. Contracreditación de los recursos para el Proyecto 1739.

El FIS afirmó en sus intervenciones que el registro presupuestal de los recursos correspondientes al proyecto 1739 no se había expedido porque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del Decreto 2372 del 27 de diciembre de 1996, había *“contracreditado”* la apropiación presupuestal respectiva.

2.4.1. Contenido del Decreto 2372 de 1996.

En efecto, el texto del Decreto 2372 de 1996 *“Por el cual se contracreditan algunas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1996”* evidencia, desde su mismo encabezamiento, que el acto administrativo estaba dirigido a reversar todas aquellas apropiaciones que habían sido realizadas con fundamento en el presupuesto nacional y que, como consecuencia de una decisión de la Corte Constitucional, habrían de afectarse.

El Decreto referido indica que la Corte Constitucional, mediante sentencia de constitucionalidad 685 del 5 de diciembre de 1996, declaró inexecutable el artículo 59 de la Ley 224 de 1995, a través del cual se había facultado al Gobierno Nacional para efectuar traslados presupuestales a los fondos de cofinanciación, entre otros al FIS y que, como resultado de ello, habida cuenta de que los efectos de la sentencia determinados por la Corte Constitucional comenzaron surtirse a

partir de su notificación, el Gobierno Nacional se había visto compelido a “contracreditar” aquellas apropiaciones que habían sido “certificadas por los órganos respectivos como disponibles a la fecha y hora de notificación de la sentencia”, entre las cuales se encontraban las siguientes:

(...)	CONCEPTO	APORTE NACIONAL (...)	TOTAL
(...)	CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO LA VIRGINA RISARALDA. A TRAVES DE LA GOBERNACIÓN	45,725,000	45,725,000
(...)	CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO LA VIRGINIA RISARALDA. CONVENIO CON EL MUNICIPIO	54,870,000	54,870,000
(...)			

2.4.2. Efectos del Decreto 2372 de 1996 sobre el proyecto 1739 del “CONVENIO DE COFINANCIACIÓN No. 2506/96.

En el asunto *sub judice* es necesario determinar si la expedición de un acto administrativo posterior a la celebración de un contrato o convenio, el Decreto 2372 de 1996, puede tener como efecto válido que se dejen de cumplir las obligaciones contraídas por parte del FIS en relación con el registro presupuestal para el proyecto 1739; con tal propósito resulta indispensable reproducir lo dispuesto en el artículo 115 del Decreto 111 de 1996 (Ley 38/89, artículo 84; Ley 179/94, artículo 55 inciso 6o), el cual se invocó como fuente de las facultades del Gobierno Nacional para “contracreditar” las apropiaciones en el Decreto 2372 de 1996, así:

“Artículo 115. Si la inexecuibilidad o nulidad afectaren alguno o algunos de los renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno suprimirá apropiaciones por una cuantía igual a la de los recursos afectados.

(...)

Si la inexecuibilidad o la nulidad afectaren algunas apropiaciones, el Gobierno pondrá en ejecución el presupuesto en la parte declarada exequible o no anulada, y contracreditará las apropiaciones afectadas.”

La Sala aprecia que la norma legal transcrita estaba en vigencia al momento de la celebración del “CONVENIO DE COFINANCIACIÓN No. 2506/96” y, por tal razón, se entendía en él incorporada, en los términos del artículo 38 de la Ley 153 de 1887⁴⁶, de ahí que la facultad del Gobierno para “contracreditar” apropiaciones en

⁴⁶ “Artículo 38. En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

aquellos casos en que la declaratoria de inexecutable afectase algunos de los reglones del presupuesto, quedó integrada como norma jurídica vinculante al contenido o a los efectos del convenio referido, con el resultado de que el ejercicio de esa atribución legal válidamente podía afectar su ejecución.

Todo lo anterior sin perjuicio de las condiciones especiales del caso concreto a las cuales hará referencia la Sala más adelante y que, se anticipa a decir la Sala, permitirán la prosperidad de las pretensiones de la demanda, puesto que no es lo mismo reconocer que la Administración cuenta con una facultad legal para reversar apropiaciones, que aceptar que en el asunto *sub judice* el FIS se hubiese abstenido de efectuar el registro presupuestal como consecuencia de la reversión ordenada por el Decreto 2372 de 1996, cuestión que no es cierta tal y como se explicará con posterioridad.

2.4.3. Comparación del Decreto 2372 de 1996 y del “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96”.

Tal y como obra en el “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96”, a título de “Nombre proyecto 1739”, aparece la “CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA COLISEO LA VIRGINIA MUNICIPIO DE LA VIRGINIA RISARALDA” y se dispone, bajo la denominación de “Valores Aprobados”, un “Aporte FIS” de “\$91.450.000”. Como se nota claramente, el concepto “contracreditado” por el Decreto 2372 de 1996, “CONSTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO LA VIRGINIA RISARALDA”, y el nombre del proyecto 1739 coinciden en su totalidad.

En relación con las entidades territoriales que habrían de recibir las sumas de dinero provenientes del FIS, también se encuentra una coincidencia entre lo dispuesto en el Decreto 2372 de 1996 y en el “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96”, puesto que en los dos documentos se refiere que los recursos para la “CONTRUCCIÓN UNIDAD DEPORTIVA DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA RISARALDA” se materializarán “A TRAVES DE LA GOBERNACIÓN”, y por “CONVENIO CON EL MUNICIPIO”.

En cuanto hace referencia a los valores referidos en cada documento, se aprecia que estos no coinciden, dado que el valor reversado en virtud del Decreto 2372 de

(...)”

1996 (\$100.595.000) resulta superior al que se había dispuesto dentro del “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96” como el aporte al cual se obligaba el FIS para el proyecto 1739 (\$91.450.000).

2.5. El Decreto 2372 de 1996 no es causa legal para la falta de registro presupuestal para el proyecto 1739.

Una vez establecido lo anterior, la Sala encuentra que la reversión ordenada por el Decreto 2372 de 1996 no constituye causa legal alguna que justifique la falta de cumplimiento del FIS respecto de su obligación de efectuar el registro presupuestal, debido a que la “*contracreditación*” fue ordenada por el Decreto 2372 de 1996 el 27 de diciembre de 1996, es decir más de tres meses después del perfeccionamiento del “CONVENIO No. 2506/96” y de su “ANEXO No. 1”, la cual tuvo lugar el 20 de septiembre de 1996.

La Sala encuentra que hubo incuria y negligencia de parte de la entidad demandada, puesto que no cumplió con las obligaciones legales que regulan la materia ni con aquellas en igual sentido dispuestas en el convenio mencionado respecto del registro presupuestal y dejó transcurrir un período excesivo sin efectuarlo, cuestión que finalmente no hizo y que a la postre trató convenientemente de escudar en la orden del Decreto 2372 de 1996.

La Sala concluye lo anterior con fundamento en la lectura de las obligaciones contraídas por las partes, así: **(i)** En la “*Cláusula Décima Sexta: Perfeccionamiento y Ejecución*”, se observa claramente que allí se precisó que el convenio “*se perfecciona con la suscripción de las partes intervinientes*”, lo cual significa que el acuerdo extendido por escrito y firmado por las partes el 20 de septiembre de 1996 hacía el contrato perfecto, es decir plenamente válido y exigibles por entero sus obligaciones; **(ii)** complementa de manera clara lo dicho en la cláusula, el “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96”, al indicar que los aportes del FIS se harían de acuerdo con los porcentajes, valores y condiciones siguientes: un primer desembolso equivalente al 30%, por una suma de “\$27.435.000, *al perfeccionamiento del convenio*”; un segundo desembolso del 40%, por una suma de “\$36.580.000, *en diciembre sujeto a disponibilidad PAC*” y el saldo del 30%, por un valor de “\$27.435.000, *al informe del ente territorial*”.

La Sala afirma que de manera inmediata con posterioridad a la suscripción del “CONVENIO No. 2506/96”, el 20 de septiembre de 1996, el registro presupuestal había debido ser efectuado por el FIS para poder realizar el primer desembolso del 30% antes mencionado, motivo por el cual, ante la falta de registro presupuestal para esa fecha, se acredita el incumplimiento del convenio por parte de la entidad demandada y se desestima la expedición del Decreto 2372 de 1996 como causa legal para el incumplimiento.

Si el registro presupuestal se hubiere efectuado de manera correcta y oportuna habría tenido lugar el efecto legal prescrito en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto–ley 111 de 1996⁴⁷ y en el artículo 20 del Decreto 568 de 1996⁴⁸, esto es que en tal caso sí se habría afectado de manera definitiva la apropiación presupuestal, de suerte que los recursos destinados para el proyecto 1739 habrían quedado comprometidos para la finalidad convenida.

Téngase presente que el Decreto 2372 de 1996 reversó solo aquellas apropiaciones que fueron “*certificadas por los órganos respectivos como disponibles a la fecha y hora en que se surtió la notificación de la sentencia [C-685/96 del 5 de diciembre de 1996, mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 59 de la Ley 224 de 1995]*” y, en tal sentido, de haberse efectuado el registro presupuestal correspondiente al referido proyecto en los términos acordados en el “CONVENIO No. 2506/96” no se habría podido “*contracreditar*” suma alguna por ese concepto, en atención a que el artículo 115 del Decreto 111 de 1996 (Ley 38/89, artículo 84; Ley 179/94, artículo 55 inciso 6o)⁴⁹ permite la

⁴⁷ “*Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

(...)”

⁴⁸ “*Artículo 20.- El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que esta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a que haya lugar.*”

⁴⁹ “*Artículo 115. Si la inexecutable o nulidad afectaren alguno o algunos de los renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno suprimirá apropiaciones por una cuantía igual a la de los recursos afectados.*

(...)”

Si la inexecutable o la nulidad afectaren algunas apropiaciones, el Gobierno pondrá en ejecución el presupuesto en la parte declarada executable o no anulada, y contracreditará las apropiaciones afectadas.”

reversión de las “*apropiaciones afectadas*”, pero no así la de las sumas comprometidas definitivamente mediante un registro presupuestal.

En razón a lo anterior, se declarará el incumplimiento del contrato y se impondrá la condena respectiva en la parte resolutive de la sentencia.

2.6. Consideraciones finales.

Finalmente, la Sala considera necesario analizar brevemente estos dos últimos asuntos:

2.6.1. Referencia a la “COMUNICACIÓN INTERNA No. 8802”.

En relación con la “*COMUNICACIÓN INTERNA No. 8802*” del 20 de noviembre de 1997, suscrita por el Jefe de la División de Evaluación y Monitoreo del FIS, cuya destinataria era la Subdirectora Administrativa y Financiera de la misma entidad, en la cual, bajo el nombre de “*Asunto: Desembolsos pendientes Convenios 1996*”, se encuentra una autorización para realizar el giro a favor del Departamento de Risaralda por concepto del proyecto 1739, la Sala considera que el documento referido es intrascendente para efectos de declarar la obligación del FIS de desembolsar la suma respectiva, dado que esta comunicación interna no constituye un acto administrativo con efectos frente a terceros que puedan obligar al FIS, sino que se califica dentro de la doctrina del derecho administrativo como un “simple acto de la Administración” puesto que está llamado a permanecer dentro de la órbita interna de la entidad, sin propósito de publicidad y sin consecuencias respecto de la creación o la declaración de derechos a favor del Departamento de Risaralda.

2.6.2. Referencia al “CONTRATO Nro. 020”.

Para terminar, habida cuenta de que el Departamento de Risaralda ha reclamado que se declare la responsabilidad del FIS, en razón a que ante la falta de recursos para el proyecto 1739 se vio obligada a adelantar con recursos propios la obra de construcción del Coliseo Deportivo del Municipio de La Virginia, la Sala concluye que la petición por este concepto no está llamada a prosperar, debido a que: **(i)** En la cláusula sexta, numeral 3) del “*CONVENIO No. 2506/96*”, se dispone claramente que el Departamento de Risaralda debía “*iniciar las acciones*

requeridas o contratar la ejecución de las obras, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de los recursos transferidos por el FIS”, de suerte que si en el caso concreto la entidad territorial contrató las obras sin contar con los recursos del FIS, estaría incumpliendo lo dispuesto en esta cláusula y ningún derecho tendría a reclamar por eventuales perjuicios; **(ii)** la entidad territorial y el señor James Alberto Orozco Marín, celebraron el 20 de febrero de 1997 el “CONTRATO Nro. 020”, en cuyas cláusulas, especialmente, en la primera, tercera, cuarta, décima quinta y décima octava, se define con claridad que la entidad contratante, responsable de todo lo que atañe a su posición frente al contratista, es el Departamento de Risaralda.

3. Liquidación del perjuicio.

De acuerdo con la exposición anterior, el valor histórico asciende a **\$91'450.000.00** y para efectos de su actualización, la fórmula usualmente utilizada y que se aplicará en concreto es: Valor actualizado, igual al valor histórico (valor al momento en que se hizo exigible la obligación) multiplicado por el resultado del índice de precios al consumidor final (IPC vigente a la fecha de la sentencia) dividido por el índice de precios al consumidor inicial (IPC vigente en la fecha en que se hizo exigible la obligación).

En el asunto *sub judice* se utilizarán diferentes fechas como aquellas a partir de las cuales se hizo exigible la obligación, de acuerdo con lo acordado por las partes en el “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96”, así: **(i)** el 30%, por una suma de “\$27.435.000, al perfeccionamiento del convenio”, esto es el 20 de septiembre de 1996; **(ii)** un segundo valor del 40%, por una suma de “\$36.580.000, en diciembre sujeto a disponibilidad PAC”. A este respecto, habida cuenta de que las disponibilidades presupuestales permitían en el año de 1996 el pago, de acuerdo con lo acreditado en el Decreto 2372 de 1996, y ante la falta de precisión sobre un día exacto del mes de diciembre, se asumirá que el desembolso habría debido tener lugar el 20 de diciembre de 1996; **(iii)** el saldo del 30%, por un valor de “\$27.435.000, al informe del ente territorial”, lo cual es interpretado por la Sala en el sentido de que el último desembolso debía realizarse a la terminación del contrato y para efectos de definir cuál ha debido ser esa fecha, se tomará lo dispuesto en el “ANEXO No. 1” del “CONVENIO No. 2506/96”, en el cual acerca del proyecto 1739 se señala bajo el nombre de “PLAZO DE EJECUCIÓN” el

número de “12 MES(ES)”, lo cual permite aproximar la fecha en que se habría hecho exigible la obligación: 20 de septiembre de 1997.

3.1. Liquidación respecto del primer desembolso.

3.1.1. Actualización del capital

Los números correspondientes para la actualización del capital son: **(i)** VH: \$27'435.000,00; **(ii)** IPC final (mayo de 2010): 104,40; **(iii)** IPC inicial (septiembre de 1996): 37,00

$$VA = 27 \left[435.000.00 \frac{104,40}{37,00} \right]$$

De acuerdo con la fórmula el valor es de: **\$77'411.189,19**

3.1.2. Intereses moratorios

La Sala aprecia que dentro de las pretensiones de la demanda se encuentra la del pago de los intereses correspondientes, los cuales serán reconocidos de acuerdo con las normas jurídicas que regulan expresamente el procedimiento para el cálculo de los intereses moratorios, a saber el inciso segundo del numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993⁵⁰ y el artículo 1 del Decreto 679 de 1994⁵¹, en atención a los siguientes datos: Capital: 27'435.000; fecha exigibilidad: 20 septiembre de 1996; fecha sentencia: 23 de junio de 2010. Períodos anuales: Desde la fecha de la mora hasta la fecha de esta sentencia y sobre cada valor actualizado por año, se le aplica el 12% anual. IPC: Total variación año anterior.

Período a liquidar	Capital histórico por período	Variación I.P.C.	Valor actualizado	Tasa de interés	Interés Moratorio
20 de septiembre a 31 de diciembre de 1996	27'435.000,00	5.4%	28'916.490,00	3,33%	962.919,11

⁵⁰ “Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.”

⁵¹ “De la determinación de los intereses moratorios. Para determinar el valor histórico actualizado a que se refiere el artículo 4°, numeral 8° de la ley 80 de 1993, se aplicará a la suma debida por cada año de mora el incremento del índice de precios al consumidor entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año anterior. En el evento de que no haya transcurrido un año completo o se trate de fracciones de año, la actualización se hará en proporción a los días transcurridos.”

1 de enero a 31 de diciembre de 1997	28'916.490,00	21,63%	35'171.126,78	12%	4'220.535,21
1 de enero a 31 de diciembre de 1998	35'171.126,78	17,68%	41'389.381,99	12%	4'966.725,83
1 de enero a 31 de diciembre de 1999	41'389.381,99	16,70%	48'301.408,78	12%	5'796.169,05
1 de enero a 31 de diciembre de 2000	48'301.408,78	9,23%	52'759.628,81	12%	6'331.155,45
1 de enero a 31 de diciembre de 2001	52'759.628,81	8,75%	57'376.096,33	12%	6'885.131,55
1 de enero a 31 de diciembre de 2002	57'376.096,33	7,65%	61'765.367,69	12%	7'411.844,12
1 de enero a 31 de diciembre de 2003	61'765.367,69	6,99%	66'082.766,89	12%	7'929.932,02
1 de enero a 31 de diciembre de 2004	66'082.766,89	6,49%	70'371.538,46	12%	8'444.584,61
1 de enero a 31 de diciembre de 2005	70'371.538,46	5,50%	74'241.973,07	12%	8'909.036,76
1 de enero a 31 de diciembre de 2006	74'241.973,07	4,85%	77'842.708,76	12%	9'341.125,05
1 de enero a 31 de diciembre de 2007	77'842.708,76	4,48%	81'330.062,11	12%	9'759.607,45
1 de enero a 31 de diciembre de 2008	81'330.062,11	5,69%	85'957.742,64	12%	10'314.929,11
1 de enero a 31 de diciembre de 2009	85'957.742,64	7,67 %	92'550.701,50	12%	11'106.084,18
1 de enero a 23 de junio de 2010	92'550.701,50	0,96%	93'439.188,23	5,76%	5'382.097,24
Total INTERESES MORA					107'761.876,74

3.2. Liquidación respecto del segundo desembolso.

3.2.1. Actualización del capital

Los números correspondientes son: **(i)** VH: \$36'580.000.00; **(ii)** IPC final (mayo de 2010): 104,40; **(iii)** IPC inicial (diciembre de 1996): 38,00

$$VA = 36 \left[580.000.00 \frac{104,40}{38,00} \right]$$

De acuerdo con la fórmula el valor es de: **\$100'498.736,84**

3.2.2. Intereses moratorios

En el mismo sentido que se precisó anteriormente, la Sala liquidará los intereses moratorios para la suma correspondiente al segundo desembolso de acuerdo con las normas referidas y con base en los siguientes datos: Capital: 36'580.000.00; fecha exigibilidad: 20 de diciembre de 1996; fecha sentencia: 23 de junio de 2010. Períodos anuales: Desde la fecha de la mora hasta la fecha de esta sentencia y sobre cada valor actualizado por año, se le aplica el 12% anual. IPC: Total variación año anterior.

Período a liquidar	Capital histórico por período	Variación I.P.C.	Valor actualizado	Tasa de interés	Interés Moratorio
20 de diciembre a 31 de diciembre de 1996	36'580.000.00	0,53%	36'773.874,00	0,33%	121.353,78
1 de enero a 31 de diciembre de 1997	36'773.874,00'	21,63%	44'728.062,94	12%	5'367.367, 55
1 de enero a 31 de diciembre de 1998	44'728.062,94	17,68%	52'635.984,46	12%	6'316.318,13
1 de enero a 31 de diciembre de 1999	52'635.984,46	16,70%	61'426.193,86	12%	7'371.143,26
1 de enero a 31 de diciembre de 2000	61'426.193,86	9,23%	67'095.831,55	12%	8'051.499,78
1 de enero a 31 de diciembre de 2001	67'095.831,55	8,75%	72'966.716,81	12%	8'756.006,01
1 de enero a 31 de diciembre de 2002	72'966.716,81	7,65%	78'548.670,64	12%	9'425.840,47
1 de enero a 31 de diciembre de 2003	78'548.670,64	6,99%	84'039.222,71	12%	10'084.706,72
1 de enero a 31 de diciembre de 2004	84'039.222,71	6,49%	89'493.368,26	12%	10'739.204,19
1 de enero a 31 de diciembre de 2005	89'493.368,26	5,50%	94'415.503,51	12%	11'329.860,42
1 de enero a 31 de diciembre de 2006	94'415.503,51	4,85%	98'994.655,43	12%	11'879358,65
1 de enero a 31 de diciembre de 2007	98'994.655,43	4,48%	103'429.615,99	12%	12'411.553,91
1 de enero a 31 de diciembre de 2008	103'429.615,99	5,69%	109'314.761,13	12%	13'117.771,33
1 de enero a 31 de diciembre de 2009	109'314.761,13	7,67 %	117'699.203,30	12%	14'123.904,39
1 de enero a 23 de junio de 2010	117'699.203,30	0,96%	118'829.115,65	5,76%	6'844.557,06
Total INTERESES MORA					135'940.445,65

3.3. Liquidación respecto del tercer desembolso.

3.3.1. Actualización del capital

Los números correspondientes son: **(i)** VH: \$27'435.000.00; **(ii)** IPC final (mayo de 2010): 104,40; **(iii)** IPC inicial (septiembre de 1997): 43,66

$$VA = 27 \left[435.000.00 \frac{104,40}{43,66} \right]$$

De acuerdo con la fórmula el valor es de: **\$65'602.702,70**

3.3.2. Intereses moratorios

Tal y como se ha dicho en la liquidación realizada respecto de los dos conceptos anteriores, la Sala liquidará los intereses moratorios para la suma correspondiente al tercer desembolso de acuerdo con las normas referidas, así: Capital: 27'435.000; fecha exigibilidad: 20 septiembre de 1997; fecha sentencia: 23 de junio de 2010. Períodos anuales: Desde la fecha de la mora hasta la fecha de esta sentencia y sobre cada valor actualizado por año, se le aplica el 12% anual. IPC: Total variación año anterior.

Período a liquidar	Capital histórico por período	Variación I.P.C.	Valor actualizado	Tasa de interés	Interés Moratorio
20 de septiembre a 31 de diciembre de 1997	27'435.000,00	6,00%	29'081.100,00	3,33%	968.400,63
1 de enero a 31 de diciembre de 1998	29'081.100,00	17,68%	34'222.638,48	12%	4'106.716,61
1 de enero a 31 de diciembre de 1999	34'222.638,48	16,70%	39'937.819,10	12%	4'792.538,29
1 de enero a 31 de diciembre de 2000	39'937.819,10	9,23%	43'624.079,80	12%	5'234.889,57
1 de enero a 31 de diciembre de 2001	43'624.079,80	8,75%	47'441.186,78	12%	5'692.942,41
1 de enero a 31 de diciembre de 2002	47'441.186,78	7,65%	51'070.437,56	12%	6'128.452,50
1 de enero a 31 de diciembre de 2003	51'070.437,56	6,99%	54'640.261,14	12%	6'556.681,33
1 de enero a 31 de diciembre de 2004	54'640.261,14	6,49%	58'186.414,08	12%	6'982.369,68
1 de enero a 31 de diciembre de 2005	58'186.414,08	5,50%	61'386.666,85	12%	7'366.400,02

1 de enero a 31 de diciembre de 2006	61'386.666,85	4,85%	64'363.920,19	12%	7'723.670,42
1 de enero a 31 de diciembre de 2007	64'363.920,19	4,48%	67'247.423,81	12%	8'069.690,85
1 de enero a 31 de diciembre de 2008	67'247.423,81	5,69%	71'073.802,22	12%	8'528.856,20
1 de enero a 31 de diciembre de 2009	71'073.802,22	7,67 %	76'525.162,85	12%	9'183.019,54
1 de enero a 23 de junio de 2010	76'525.162,85	0,96%	77'259.804,41	5,76%	4'450.164,73
Total INTERESES MORA					\$85'784.792,78

3.4. Resumen de las sumas debidas.

En conclusión, la entidad demandada será condenada a pagar el valor total que surge de las siguientes sumas: **(i)** En relación con el capital de \$27'435.000 que debía ser desembolsado a favor del Departamento de Risaralda el 20 de septiembre de 1996, se condenará al pago de una suma de **\$77'411.189,19** a título de actualización de capital y a una suma de **\$107'761.876,74** a título de intereses moratorios; **(ii)** en relación con el capital de \$36'580.000 que debía ser desembolsado a favor del Departamento de Risaralda el 20 de diciembre de 1996, se condenará al pago de una suma de **\$100'498.736,84** a título de actualización de capital y a una suma de **\$135'940.445,65** a título de intereses moratorios; **(iii)** en relación con el capital de \$27'435.000 que debía ser desembolsado a favor del Departamento de Risaralda el 20 de septiembre de 1997, se condenará al pago de una suma de **\$65'602.702,70** a título de actualización de capital y a una suma de **\$85'784.792,78** a título de intereses moratorios. La suma de todos los conceptos referidos asciende a **\$572'999.743,90**

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 19 de noviembre de 1999 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, de acuerdo con las razones expuestas en el fallo.

SEGUNDO: DECLARAR responsable al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social –FIS– por el incumplimiento de la obligación de efectuar el registro presupuestal de los recursos y por el consiguiente incumplimiento de efectuar el desembolso, con destino al proyecto 1739, perteneciente al “*CONVENIO No. 2506/96*”, celebrado el 20 de septiembre de 1996 entre el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social –FIS– y el Departamento de Risaralda.

TERCERO: CONDENAR al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social – FIS– por el incumplimiento referido, a pagar los perjuicios materiales respectivos a favor del Departamento de Risaralda, los cuales ascienden a la suma de **QUINIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS CON NOVENTA CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$572'999.743,90)**, de acuerdo con lo explicado en la parte motiva de esta sentencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Ruth Stella Correa Palacio

Presidenta

Gladys Agudelo Ordóñez

Mauricio Fajardo Gómez

Enrique Gil Botero