

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 9 de julio de 2025

Para precaver un litigio entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, sobre la liquidación de un convenio interadministrativo de cooperación para la ejecución de proyectos financiados por el Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON.

Foto: www.mininterior.gov.co

1

¿Qué pasó?

El Ministerio del Interior solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil la emisión de un concepto con el fin de precaver un litigio con la Policía Nacional, en relación con la liquidación del Convenio Interadministrativo No. 2247 de 2021.

El convenio tenía por objeto la ejecución del proyecto «Adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados – SIART, articulados a unidades de comando y control», particularmente a través del proceso contractual PN-DIRAN 02-2-10094-22.

Inicialmente, el proyecto contemplaba la adquisición de 12 drones y 5 vehículos con recursos del FONSECON, conforme a los documentos de planeación del proyecto elaborados antes del desembolso de los recursos. No obstante, la obligación de adelantar las gestiones contractuales para la adquisición de los vehículos se hizo exigible únicamente a partir del desembolso (26 de octubre de 2022), momento en el cual fue necesario realizar los estudios previos del contrato PN-DIRAN 02-2-10094-22, entre ellos los estudios de mercado.

En los estudios previos del proceso contractual se evidenció un incremento de precios, variaciones en la oferta y ajustes en las condiciones técnicas del mercado, lo que condujo a la adquisición de 4 unidades, en contraste con las proyecciones contenidas en los documentos de planeación del proyecto elaborados antes del desembolso de los recursos. La Policía Nacional ejecutó el proyecto conforme a dichas condiciones, en el marco del contrato PN-DIRAN 02-2-10094-22, entregando 4 vehículos y 13 drones, y certificando una ejecución del 100%.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta Consideró los siguientes elementos:

- ✓ **Marco normativo aplicable:** Se analizaron, entre otras disposiciones, los artículos 113 y 209 de la Constitución, que consagran los principios de coordinación, colaboración y buena administración entre entidades públicas; los artículos 6 y 95 de la Ley 489 de 1998, que regulan la asociación y cooperación interinstitucional mediante convenios; y los principios del Estatuto General de Contratación Estatal, especialmente planeación, transparencia, precaución y buena fe, aplicables en lo pertinente a los convenios interadministrativos. Igualmente, se tuvieron en cuenta los artículos 1602 y 1603 del Código Civil, sobre fuerza obligatoria de los acuerdos y buena fe contractual, así como el artículo 112 (numeral 7) del CPACA, que establece la función de la Sala para precaver litigios y regula la suspensión de términos derivada de la solicitud del concepto.
- ✓ **Naturaleza jurídica del Convenio interadministrativo:** los convenios interadministrativos tienen una naturaleza jurídica esencialmente cooperativa, en tanto son acuerdos entre entidades públicas orientados a la realización conjunta de fines estatales y no contratos conmutativos generadores de prestaciones sinalagmáticas. En este marco, la relación entre las partes es horizontal y se rige por los principios de coordinación y colaboración, con una distribución de riesgos asociada a los aportes de cada entidad. Por ello, la Policía Nacional no actuó como contratista del Ministerio del Interior, sino como entidad cooperante, de manera que no resulta jurídicamente procedente predicar un incumplimiento por la no adquisición de una cantidad determinada de bienes, cuando el objeto funcional y operativo del convenio fue efectivamente satisfecho.
- ✓ **Riesgo cambiario y variaciones del mercado:** aunque el riesgo cambiario no fue previsto ni asignado en la planeación del proyecto SIART, la Sala concluyó que la variación del dólar **no** fue un factor determinante en la ejecución del proyecto ni constituye un hecho exógeno, extraordinario o imprevisible. En efecto, el incremento de los costos obedeció principalmente a las condiciones del mercado vigentes al momento en que se hizo exigible la obligación de contratación, esto es, con el desembolso de los recursos, en particular a la disponibilidad limitada de vehículos y a ajustes en las especificaciones técnicas, factores que incidieron en el precio final.
- ✓ **Ejecución del proyecto SIART:** la ejecución del proyecto SIART estuvo determinada **por el momento en que se hizo exigible la obligación** de adquisición, esto es, a partir del desembolso de los \$5.800 millones provenientes del FONSECON. Desde ese momento, se adelantaron los estudios previos del proceso contractual, incluidos los estudios de mercado, los cuales evidenciaron un incremento en el precio de los vehículos y cambios en las condiciones de oferta, lo que condujo a la compra de cuatro unidades.
- ✓ **Cumplimiento de obligaciones:** Las cinco unidades inicialmente previstas en los documentos del proyecto no constituían una obligación contractual exigible, sino una estimación derivada de la planeación. En efecto, el Convenio no imponía a la Policía Nacional la adquisición de una cantidad determinada de vehículos, sino el cumplimiento del objeto mediante la realización de las gestiones técnicas, administrativas y contractuales necesarias. En ese marco, la Entidad ejecutó los recursos disponibles conforme a las condiciones del mercado y garantizó la funcionalidad del proyecto SIART, el cual, según las actas de verificación y supervisión, alcanzó una ejecución del 100%.
- ✓ **Liquidación del convenio:** el Convenio tenía como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2023 y un plazo pactado de seis (6) meses para su liquidación bilateral, esto es, hasta el 30 de junio de 2024. No obstante, la Sala precisó que la liquidación puede realizarse dentro del término legal máximo de dos (2) años siguientes, esto es, hasta el 30 de junio de 2026, correspondiente al término para ejercer el medio de control de controversias contractuales. Adicionalmente, la solicitud de concepto en los términos del artículo 112, numeral 7, del CPACA suspendió los términos legales, incluida la caducidad, desde el 14 de febrero de 2025 hasta el día siguiente a la comunicación del concepto, por lo que se mantiene vigente la posibilidad de adelantar la liquidación sin afectación de los plazos.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó, en primer lugar, que la fluctuación del dólar no constituyó una circunstancia sobreviniente que hubiera hecho más onerosa la adquisición de las unidades móviles de comando y control durante el periodo en que resultaba exigible para la Policía Nacional adelantar las gestiones técnicas, logísticas, administrativas, contractuales y financieras necesarias para su compra, esto es, entre el 26 de octubre de 2022 y el 28 de noviembre de 2022.

En segundo término, conforme a los hechos probados, se advierte que ninguno de los compromisos asumidos por la Policía Nacional, establecidos en la cláusula tercera del Convenio, incluía la obligación de adquirir una cantidad específica de unidades móviles de comando y control. Por el contrario, resulta claro que, según el convenio, la Policía debía adelantar, bajo su autonomía y responsabilidad, todas las gestiones contractuales y financieras necesarias para cumplir su objeto.

Una vez se hizo exigible la obligación para la Policía Nacional, tras el desembolso de los recursos realizado por el Ministerio del Interior el 26 de octubre de 2022, se evidenció que la Institución adquirió cuatro unidades móviles de comando y control conforme a lo establecido en los estudios previos del proceso de contratación, destinando para ello la totalidad de los recursos asignados por el FONSECON.

Por otro lado, la Sala advierte que, en cuanto a la liquidación del convenio y como alternativa jurídica para la solución del conflicto y la prevención del litigio respecto de la ejecución del proyecto, las partes aún se encuentran dentro del término legal para realizar dicha liquidación de manera bilateral. Ello obedece a que esta puede efectuarse dentro del periodo comprendido entre la expiración del plazo inicial pactado por las partes (30 de junio de 2024) y el término máximo legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales (dos años, es decir, hasta el 30 de junio de 2026).

Lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 112 del CPACA, según el cual, desde el día de la presentación de esta consulta (14 de febrero de 2025) y hasta el día siguiente a la comunicación del Concepto, se encuentran suspendidos todos los términos legales, incluida la caducidad del respectivo medio de control y la prescripción.

Finalmente, la Sala aclara que la Policía Nacional no debe adquirir, con cargo a su presupuesto, un vehículo adicional para dar cumplimiento a las obligaciones del Convenio 2247 de 2021. Ello obedece a que la Institución materializó dichas obligaciones del componente SIART a través del contrato PN DIRAN 02 2 10094 2, instrumento con el cual se adquirieron y entregaron las unidades móviles previstas dentro de los límites presupuestales y técnicos actualizados. Además, según las pruebas obrantes en el expediente, la Sala resalta que en la ejecución del Convenio existió un marcado ánimo de cooperación, coordinación y colaboración entre las partes en el cumplimiento de las funciones administrativas asumidas por cada una de ellas.

NORMAS ASOCIADAS

- Normas constitucionales:
- Artículos 113 y 209.

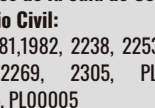
- Normas legales:
- Ley 1437 de 2011
- Ley 80 de 1993
- Ley 489 de 1998

- Jurisprudencia del Consejo de Estado
Sentencia 68280.

- Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil:
1365, 1881,1982, 2238, 2253, 2257, 2489, 2269, 2305, PLO0002, PLO0004, PLO0005

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

1365, 1881,1982, 2238, 2253, 2257, 2489, 2269, 2305, PLO0002, PLO0004, PLO0005



- Ponente:
Juan Manuel Laverde Álvarez
- Concepto:
11-001-03-06-000-2025-00059-00 (PL 00008)
- Fecha del concepto: 9 de julio de 2025.

i

Información importante