



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado Ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Núm. Único: 11-001-03-06-000-2025-00059-00

Núm. Radicación: PL00008

Referencia: Consulta para precaver litigios entre entidades públicas (artículo 112, numeral 7° del CPACA). Ministerio del Interior y Policía Nacional. Convenio interadministrativo de cooperación No. 2247 de 2001 para la ejecución de proyectos financiados por el Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON.

Temas: Convenio interadministrativo. Tipificación de riesgos. Riesgo cambiario. Liquidación bilateral.

El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, formuló a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado una consulta en ejercicio de la función establecida en el artículo 112, numeral 7° de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, [en adelante CPACA], para que emita un concepto con el fin de precaver un litigio entre ese ministerio y la Policía Nacional sobre «la adecuada liquidación del convenio interadministrativo de cooperación 2247 de 2021» [en adelante el Convenio], en virtud del «cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la ejecución del proyecto denominado: [a]dquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados SIART, articulados a unidades de comando y control», específicamente, del proceso de contratación derivado PN-DIRAN 02-2-10094-22.

I. ANTECEDENTES

En el escrito dirigido a la Sala, el ministro consultante expuso las siguientes consideraciones:

El Convenio tiene por objeto «[a]unar esfuerzos técnicos, logísticos, administrativos y financieros entre el MINISTERIO DEL INTERIOR y la POLICÍA NACIONAL para la ejecución de proyectos financiados por el Fondo Nacional para la seguridad y convivencia ciudadana, en adelante FONSECON y del Sistema de Emergencias y Seguridad, en adelante SIES, aprobados en el documento CONPES 4064 de 7 de diciembre de 2021 [...]». Dicho convenio se suscribió el 30 de diciembre de 2021 y

ha sido objeto de 3 modificaciones, la primera se firmó el 13 de mayo de 2022, la segunda el 5 de julio de 2022 y la última el 10 de noviembre de 2022.

En la solicitud presentada se informó que:

El 16 de febrero de 2022 [...] el Comité Técnico del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad -SIES- [aprobó] los siguientes proyectos de la Policía Nacional: [...] adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART, por el valor de CINCO MIL OCHOCIENTOS MILLONES [\$5.800.000.000] [...]

[...] en el Sistema de Información de Proyectos de Infraestructura SIPI el formato denominado anexo No. 4 [...] plasmó la necesidad de adquisición de 12 drones y 5 vehículos, conforme al estudio de mercado realizado en el mes de febrero de 2022. Tal estudio cuenta que, al promediar el valor unitario de las cotizaciones presentadas por los oferentes, el precio de adquisición de cada vehículo denominado Unidad Móvil de comando y control SIART era de \$574.900.000 [...] lo que permitió inferir que, dadas las condiciones del mercado, para esa fecha [febrero de 2022] era posible adquirir cinco [5] [...] unidades móviles de comando y control SIART.

Igualmente, el ministerio indicó que «[e]l día 26 de octubre de 2022 se realizó un primer desembolso por el valor de CINCO MIL OCHOCIENTOS MILLONES [\$5.800.000.000], lo que permitió **dar inicio** al proyecto denominado: «[a]dquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART, y de suyo al proceso de contratación derivado del Convenio por parte de la Policía Nacional [...]. Este proceso [...] fue publicado en la plataforma SECOP II [...]».

En el texto de la consulta señaló que:

Con los recursos girados por el Ministerio del Interior solo fue posible la adquisición de cuatro [4] vehículos, con un valor unitario de \$753.799.000, información que fue plasmada en el informe de supervisión y en el comunicado oficial No. GS 2023-08879-DIRAN de 2 de agosto de 2023 [...] la necesidad plasmada en los estudios de conveniencia y oportunidad de la contratación derivada fue satisfecha bajo el contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 [...]

Finalmente, el ministerio observó que se generó «el faltante de un [1] vehículo, como quiera que las condiciones económicas que viabilizaron el proyecto y la fluctuación del dólar dieron origen a tal circunstancia, lo que [...] desemboca en un incumplimiento contractual, de tal manera que [...] no es dable la liquidación bilateral del convenio interadministrativo. No obstante [...] la Policía Nacional [...] afirma la vocación de liquidar bilateralmente el [...] Convenio».

Junto con la consulta fueron remitidas tres carpetas electrónicas comprimidas con 252 archivos en formato pdf. Los anexos incluyen, entre otros: el Convenio y sus tres modificaciones, el proyecto denominado «[a]dquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART», los contratos PN- DIRAN 02-2-10093-22 y PN- DIRAN 02-2-10094-22 derivados del Convenio, y algunas de las supervisiones y comunicaciones que se han realizado con ocasión del Convenio desde enero de 2023.

II. LA COMPETENCIA DE LA SALA

El numeral 7º del artículo 112 del CPACA, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021 otorgó a la Sala la competencia para emitir, por solicitud del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, un concepto no vinculante dirigido a precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente, con ocasión de una controversia jurídica que se presente entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial¹.

Frente a esta función, resulta pertinente resaltar lo siguiente:

¹ [...] 7. <Numeral modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Emitir concepto, a petición del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente. El concepto emitido por la Sala no está sujeto a recurso alguno. //Cuando la solicitud no haya sido presentada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esta podrá intervenir en el trámite del concepto. //La solicitud de concepto suspenderá todos los términos legales, incluida la caducidad del respectivo medio de control y la prescripción, hasta el día siguiente a la fecha de comunicación del concepto.//En el evento en que se haya interpuesto demanda por la controversia jurídica base del concepto, dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud, las entidades parte del proceso judicial o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberán comunicar al juez o magistrado ponente que se solicitó concepto a la Sala. La comunicación suspenderá el proceso judicial. //El ejercicio de la función está sometido a las siguientes reglas: a) El escrito que contenga la solicitud deberá relacionar, de forma clara y completa, los hechos que dan origen a la controversia, y acompañarse de los documentos que se estimen pertinentes. Asimismo, deberán precisarse los asuntos de puro derecho objeto de la discrepancia, en relación con los cuales se pida el concepto; b) El consejero ponente convocará audiencia a las entidades involucradas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público para que se pronuncien sobre la controversia jurídica sometida a consulta y aporten las pruebas documentales que estimen procedentes; c) Para el ejercicio de la función prevista en este numeral, el consejero ponente podrá decretar pruebas en los términos dispuestos en este código; d) Una vez cumplido el procedimiento anterior y se cuente con toda la información necesaria, la Sala emitirá el concepto solicitado dentro de los noventa (90) días siguientes. No obstante, este plazo podrá prorrogarse hasta por treinta (30) días más, de oficio o a petición de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el evento de presentarse hechos sobrevinientes o no conocidos por la Sala en el trámite del concepto.

2.1. Naturaleza de la función y alcance del concepto

La garantía constitucional de acceso a la justicia no exige que toda controversia deba ser resuelta exclusivamente mediante la función jurisdiccional. En el Estado moderno, la administración de justicia también comprende una dimensión preventiva orientada a evitar la judicialización innecesaria de los conflictos, afirmación que es compatible con el derecho fundamental a la buena administración.

En la búsqueda del equilibrio entre el derecho administrativo de las prerrogativas y el respeto por los derechos ciudadanos, el derecho a la buena administración propende a que las instituciones y órganos del Estado actúen de manera imparcial y equitativa, dentro de plazos razonables, garantizando el derecho de audiencia, acceso a la información, y la motivación suficiente de sus decisiones. Por lo que se manifiesta mediante la existencia de mecanismos céleres, eficientes y transparentes, como el establecido en el numeral 7 del artículo 112 del CPACA, a través del cual se pretende encontrar la solución a las controversias jurídicas que existan o se puedan presentar entre los diferentes órganos y entidades del Estado.

Esta función refleja el deber de las partes de gestionar sus conflictos por medio de mecanismos alternativos de resolución no jurisdiccionales en los que se realicen esfuerzos conjuntos para tramitarlos y prevenir su escalonamiento. Al mismo tiempo, concreta los principios de colaboración armónica y coordinación entre las entidades públicas (artículos 113 y 209 C.P), por lo que contribuye a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y a garantizar la protección efectiva de los derechos.

El citado numeral 7º del artículo 112 del CPACA se configura como una proyección especial de la función principal atribuida a la Sala como cuerpo supremo consultivo del Gobierno nacional en asuntos de administración, por lo que los conceptos que deciden sobre la controversia se emiten en ejercicio de la función consultiva y no tienen alcance jurisdiccional. Asimismo, tienen reserva legal y no son obligatorios, por lo que será la autonomía de las partes en conflicto la que determine si el concepto puede ser acogido total o parcialmente, a través de un acuerdo de voluntades.

Entonces, el ejercicio de esta función se traduce en un escenario que permite la transformación de las controversias, a través de un **concepto dirimente, no jurisdiccional y no vinculante**. Mediante el concepto para precaver litigios se ofrece una alternativa de solución que pueda ser aceptada y aplicada por las partes, una fórmula de acuerdo permitida en el marco jurídico vigente.

En este sentido, este mecanismo apoya el desahogo del orden contencioso-administrativo, con agilidad y economía de costos para las partes, y sin lesión de la tutela judicial efectiva ni de los intereses públicos en juego.

2.2. Finalidad del concepto: ayudar a solucionar en derecho las controversias judiciales y no judiciales de las entidades estatales

Con la expedición de la Ley 2080 de 2021 se precisó que la emisión de conceptos del numeral 7º del artículo 112 del CPACA procede «con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente». Como puede observarse, el legislador pretendió que este tipo de consultas abarquen tanto las controversias entre entidades públicas que puedan generar un litigio, como aquellas que se encuentren en conocimiento de un juez.

De ahí que la finalidad de los conceptos emitidos por la Sala, como autoridad especializada e imparcial, sea la de identificar el objeto del conflicto, aclarar su naturaleza y ofrecer a las entidades en controversia criterios orientadores que les permitan superar su impase negocial y transitar hacia deliberaciones que los conduzcan a dar por terminado el conflicto jurídico².

En este sentido, cuando la Sala emite un concepto para ayudar a resolver las controversias jurídicas existentes entre entidades del Estado, materializa el principio de colaboración armónica, busca la salvaguarda de los recursos públicos, la eficiencia en el cumplimiento de las actividades del Estado y, en general, la satisfacción de las necesidades del servicio público bajo el derecho fundamental a la buena administración.

Por lo tanto, estas finalidades deben guiar la interpretación y alcance de las modificaciones introducidas al numeral 7º del artículo 112 del CPACA, mediante el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021.

De lo anterior se concluye que el concepto emitido por la Sala en ejercicio de la función de precaver litigios o poner fin a uno de existente:

² En este sentido ver: Aguiló Regla., J., El arte de la mediación argumentación y mediación. Trotta, 2015.

- i) no es dictado en ejercicio de la función judicial ni tampoco como manifestación de función administrativa³, por lo que no está sujeto a recurso alguno⁴;
- ii) permite la transformación de las controversias, no tiene carácter vinculante, pero es emitido por una autoridad especializada e imparcial⁵;
- iii) su finalidad es ofrecer a las entidades en controversia criterios orientadores para que puedan dar por terminadas sus discrepancias y así prevenir o finalizar un litigio⁶;
- iv) tiene carácter reservado⁷; y
- v) contribuye al desahogo de la jurisdicción contencioso-administrativa⁸.

2.3. Requisitos y trámite

La Sala en sus Conceptos PL00002 de 2019, PL000004 y PL00005 de 2022, entre otros, señaló los requisitos y el procedimiento al que están sometidos los conceptos expedidos en virtud del numeral 7° del artículo 112 del CPACA, así:

- i) La solicitud de concepto debe realizarla el Gobierno nacional o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- ii) La petición debe involucrar una controversia jurídica.

³ Ibidem: «[...] no tienen la entidad suficiente para definir o modificar una situación jurídica concreta, así como tampoco la tiene para definir algún derecho subjetivo particular (individual o colectivo). // Y se dice que no son actos administrativos porque no contienen la expresión de la voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de función administrativa, así como tampoco modifican el ordenamiento jurídico, es decir, que no crean, extinguen o modifican ninguna situación jurídica específica».

⁴ Inciso primero del numeral 7° del artículo 112 del CPACA: «[...] [e]l concepto emitido por la Sala no está sujeto a recurso alguno [...]».

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Acción de Tutela, Radicación No. 11001-03-15-000-2014-02268-00 (AC).

⁶ Consejo de Estado, SCSC, Concepto PL00002 del 16 de diciembre de 2019.

⁷ Parágrafo 1 del artículo 112 del CPACA: «[l]os conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil estarán amparados por reserva legal de seis [6] meses. Esta podrá ser prorrogada hasta por cuatro [4] años por el Gobierno Nacional. Si transcurridos los seis [6] meses a los que se refiere este parágrafo el Gobierno Nacional no se ha pronunciado en ningún sentido, automáticamente se levantará la reserva. // En todo caso, el Gobierno Nacional podrá levantar la reserva en cualquier tiempo».

⁸ Sobre la finalidad de la función consultiva para precaver litigios o finalizar uno existente ver: Consejo de Estado, SCSC, Conceptos PL00002 y PL00004 del 16 de diciembre de 2019 y 22 de noviembre de 2022, respectivamente.

iii) Dicha controversia debe presentarse entre entidades públicas del orden nacional, o entre entidades de esta naturaleza y entidades del orden territorial.

Es importante destacar que, tal como se indicó, la competencia de la Sala se activa tanto en el caso de controversias ya sometidas a un proceso judicial como en aquellas que todavía no se encuentran bajo el conocimiento de una jurisdicción.

De otra parte, respecto a los efectos que se producen como consecuencia de la solicitud de concepto, el referido numeral 7º establece que dicha petición suspende todos los términos legales, incluida la caducidad del respectivo medio de control y la prescripción, hasta el día siguiente a la fecha de comunicación del concepto. Como consecuencia de lo anterior:

En el evento en que se haya interpuesto demanda por la controversia jurídica base del concepto, dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud, las entidades parte del proceso judicial o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberán comunicar al juez o magistrado ponente que se solicitó concepto a la Sala. La comunicación suspenderá el proceso judicial.

Sobre el trámite indicó:

a) El escrito que contenga la solicitud de concepto debe relacionar, de forma clara y completa, los hechos que dan origen a la controversia. Igualmente, debe precisar los asuntos de puro derecho objeto de la discrepancia.

Asimismo, la solicitud debe acompañarse con los documentos que se estimen pertinentes.

b) El consejero ponente convocará audiencia a las entidades involucradas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público. Lo anterior, con el propósito de que se pronuncien sobre la controversia jurídica sometida a consulta.

Adicionalmente, en dicha audiencia, se podrán entregar las pruebas documentales que se estimen procedentes.

c) El consejero ponente puede decretar pruebas en los términos dispuestos en el CPACA.

d) Una vez se cumpla con lo anterior, y se cuente con toda la información necesaria, la Sala emitirá el concepto solicitado dentro de los noventa (90) días siguientes. No obstante, este plazo, de oficio o a petición de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, puede prorrogarse hasta treinta (30) días más cuando tengan lugar hechos sobrevinientes o no conocidos por la Sala en el trámite del proceso.

Bajo estas consideraciones, encuentra la Sala que en el caso objeto de estudio se cumplen los requisitos establecidos en el numeral 7° del artículo 112 del CPACA para emitir Concepto. Lo anterior, habida cuenta que:

- i) La solicitud fue realizada por el Gobierno nacional, de manera concreta, por el ministro del interior.
- ii) La petición de Concepto tiene como objeto una controversia jurídica relacionada con «la adecuada liquidación del convenio interadministrativo de cooperación 2247 de 2021», en virtud del «cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la ejecución del proyecto denominado: [a]dquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART», específicamente, del proceso de contratación derivado PN- DIRAN 02-2-10094-22.
- iii) La controversia jurídica involucra dos entidades del orden nacional como lo son Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

Por lo tanto, la Sala presentará de manera objetiva la situación fáctica, de conformidad con las pruebas aportadas, su valoración técnica, así como lo establecido por las partes en el Convenio, la normativa y jurisprudencia aplicables, con la finalidad de identificar, a través de un razonamiento jurídico y lógico, las distintas alternativas de solución a los problemas jurídicos expuestos.

Es importante precisar que el propósito del concepto no es determinar responsabilidades entre las partes, sino responder técnicamente los interrogantes que le han sido formulados a la Sala. Por ello, cualquier referencia al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones contenidas en el Convenio debe entenderse dentro del contexto de una opinión técnica y especializada de la Sala frente a las preguntas planteadas.

2.4. Actuación procesal

Con base en la anterior información, el consejero de Estado ponente, mediante auto de fecha 7 de marzo de 2025 decidió avocar el conocimiento de la consulta, por cumplir con los requisitos exigidos por el numeral 7° del artículo 112 del CPACA, así como decretar de oficio pruebas documentales y convocar al Ministerio del Interior, a la Policía Nacional, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE- y a la Procuraduría General de la Nación -PGN- a la audiencia establecida en el literal b) del numeral 7° citado.

El 17 de marzo de 2025 a las 2:00 p.m., se desarrolló la audiencia. A la misma asistieron representantes de las partes, así como de la PGN y de la ANDJE. De esta diligencia se resalta:

2.4.1. Intervención del Ministerio del Interior

i) El abogado de la Subdirección de proyectos para la seguridad y convivencia ciudadana del ministerio señaló que:

[...] el 13 de mayo de 2022 se realizó la primera modificación al Convenio; el 5 de Julio de 2022 se hizo la segunda modificación; y el día 7 de septiembre de 2022, en reunión de seguimiento ambas partes definieron con exactitud el verdadero alcance del objeto del Convenio, esto es: el desarrollo de los dos proyectos arriba indicados [ABIS y SIART] [...].

[...] El valor asignado proyecto [...] SIART fue de \$5.800.000.000, y el desembolso de esa suma de dinero se realizó por parte del ministerio el día 26 de octubre de 2022[...].

Con la modificación No. 3, suscrita el día 10 de noviembre de 2022, se concretó: i) el alcance del Convenio al desarrollo de los proyectos ABIS y SIART [...]; ii) el valor para cada proyecto [ABIS con \$17.997.500.000 y SIART con \$5.800.000.000]; y el plazo de ejecución del Convenio hasta [...] diciembre de 2023.

Se llevó a cabo una reunión de seguimiento el 5 de julio de 2023 en la que se observó que la Policía Nacional adquirió solo 4 vehículos y 12 drones, cuando en el anexo 4 [...] se había advertido la necesidad de adquirir 5 vehículos [...].

Consecuencia de lo anterior, el ministerio considera que hay un incumplimiento de las obligaciones del Convenio por parte de la Policía Nacional debido a la cantidad de unidades móviles de comando y control adquiridas (4) [...].

ii) La Sala preguntó sobre las supervisiones y el seguimiento realizado al Convenio durante el año 2022, al respecto la supervisora del Convenio por parte del misterio indicó:

Durante la vigencia 2021 – 2022 la supervisión del Convenio estaba bajo la responsabilidad de la dirección de seguridad y convivencia ciudadana, la supervisión actual solo está a cargo de la liquidación del Convenio⁹.

iii) La Sala preguntó ¿por qué el Ministerio del Interior recibió y permitió poner en funcionamiento las unidades móviles de comando y control si no estaba de acuerdo con la cantidad que entregaba la Policía? O ¿permitieron que dichos vehículos siguieran en funcionamiento a pesar de la diferencia en la cantidad? La supervisora del Convenio por parte del ministerio respondió:

⁹ La Sala solicitó al ministerio aportar las supervisiones del Convenio realizadas durante año 2022.

El día 7 de julio de 2023 la supervisión del momento acude a una reunión de seguimiento para la verificación de los vehículos y de los drones. En ese momento, con un acta suscrita el supervisor da cuenta que el número de vehículos, a pesar de que **cumplen con las especificaciones técnicas descritas**, porque son superiores [...] solicita a la Policía Nacional se informe por qué no compró sino 4 vehículos [...]

2.4.2. Intervención de la Policía Nacional

i) El supervisor actual del Convenio por parte de la Policía Nacional aclaró que:

[...] el formato denominado anexo No. 4 «proyecto SIES» es un proyecto que contiene un cronograma inicial, un estudio de mercado y una serie de documentos. Pero **las obligaciones establecidas en el Convenio para la Policía Nacional no establecen cantidades específicas**, sino obligaciones generales [...] de colaboración [...]

[...] El «proyecto SIES» estableció [...] 5 unidades móviles de comando y control y 12 drones porque para esa fecha [febrero de 2022] [...] el estudio de mercado indicó que el precio de adquisición de cada unidad móvil de comando y control era de \$573.000.000, aproximadamente, en vehículos de la referencia Citroën Jumper modelo 2022[...].

[...] dentro del cronograma inicial se estableció que los desembolsos por parte del ministerio se harían dentro de los 60 días posteriores a la aprobación del «proyecto SIES», [...]. Sin embargo, dichos desembolsos se hicieron el 26 de octubre de 2002.

[...] las cotizaciones presentadas por los posibles oferentes en el mes de febrero de 2022 perdieron su vigencia. Para poder realizar el estudio de mercado requerido dentro de los estudios previos [...] necesarios para los contratos PN- DIRAN 02-2-10093-22 [compra de drones] y PN- DIRAN 02-2-10094-22 [compra de vehículos] fue necesario actualizar las cotizaciones [...].

[...] el estudio de mercado para el mes de octubre de 2022 indicó escasez de vehículos en el país, los oferentes no cotizaron vehículos Citroën Jumper modelo 2022 por falta de disponibilidad en el mercado, las cotizaciones presentadas fueron de la referencia Mercedes Benz Sprinter 416 modelo 2023, norma euro 6, [...] de las mismas condiciones técnicas, por un valor unitario de \$753.000.000 aproximadamente. [...] También se reflejó una fluctuación del precio del dólar, que para esa época alcanzó los \$5000 e impactó el proceso de contratación.

[...] la empresa EPIA S.A.S. fue la adjudicataria del contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 por un valor de \$3.015.000.000 aproximadamente, destinados para la compra de 4 unidades de comando y control [...]

Las 4 unidades móviles de comando y control **se encuentran actualmente en servicio en la Policía Nacional** en las ciudades de Pasto, Montería, Popayán y la metropolitana de Tunja. Los drones igualmente se encuentran en funcionamiento en

las ciudades mencionadas y en la Dirección de Antinarcóticos desde donde se apoya la seguridad y convivencia ciudadana de todo el país [...].

ii) Se preguntó al supervisor del Convenio por las reuniones de seguimiento realizadas, en las que la Policía Nacional informó al ministerio sobre el cambio en el valor de las unidades móviles de comando y control que serían adquiridas, la respuesta fue:

Se tiene a cargo la supervisión del Convenio desde el 7 de diciembre de 2023, y no se evidencian comunicaciones [...].

iii) La Sala indagó sobre el posible acuerdo para firmar la liquidación bilateral del Convenio que se reflejó en el acta de seguimiento de fecha 7 de julio de 2023, en el que la Policía se comprometió a entregar al ministerio un documento «donde se especifique el desglose del vehículo y la adición de los drones», el supervisor respondió:

Revisado este documento [...] la reunión tiene lugar el 7 de julio entre los entonces supervisores [...], donde se da cuenta de la revisión de 12 sistemas aéreos remotamente tripulados y 4 unidades móviles de comando y control, [...] se recalca dentro del acta, en el formato del ministerio del interior, que dice **100% de cumplimiento** [...]

iv) La Sala preguntó por la necesidad planteada en el documento CONPES 464 de 2021, y si ¿con la adquisición de las mencionadas 4 unidades móviles de comando y control se logró cumplir dicha necesidad?

[...] **La necesidad a fecha de hoy se cumple** [...] el vehículo cuatro llegó a la Dirección de Antinarcóticos y fue enviado a la ciudad de Tunja, para que cumpliera la misión en esa ciudad [...] **están los cuatro vehículos en las ciudades y la Dirección Antinarcóticos tiene otros vehículos para cumplir las necesidades.** La Dirección Antinarcóticos cuenta con sus propios vehículos y sistemas aéreos [...] motivo por el cual cumplimos con el despliegue operacional previsto para esta necesidad.

Finalmente, la Sala indagó a las partes sobre la fórmula de arreglo que ellas puedan proponer con la finalidad de precaver el litigio. El Ministerio del interior respondió:

Se debe **verificar el balance financiero** del Convenio para verificar si hay un saldo pendiente [...] **también que en la ciudad dónde persistía la necesidad** de un vehículo era [...] la ciudad de Tunja, **ya la Policía tiene un vehículo** en esa ciudad [...]. Lo que propone el Ministerio del Interior es que **ese vehículo siguiera en la ciudad de Tunja** [...] y no se movilizara a otras ciudades [...] y la no repetición a la decisión unilateral de la Policía de comprar menos vehículos, que este acto no se

vuelva a repetir sin comunicarle previamente al ministerio, esto para realizar algún tipo de acción que en este caso evite un litigio [...] ¹⁰.

v) La Sala solicitó a la Policía Nacional aportar al expediente la constancia de que existe un vehículo que está funcionando en la ciudad Tunja [ciudad en donde quedaba desprovista la necesidad], y la manifestación escrita de que no se va a cambiar a otra ciudad. La Policía Nacional respondió:

En documento GS-2025-030587-DIRAN suscrito por el Supervisor del Convenio, dirigido al Señor director general de la Policía [...] se solicita la autorización trámite de remesa vehículo unidad móvil de comando y control, desde la Dirección de Antinarcóticos a la ciudad de Tunja, dicho documento se encuentra en trámite administrativo, para que, con este trámite interno de la Policía Nacional, se cause la remesa definitiva a la ciudad de Tunja ¹¹.

2.4.3. Intervención de la ANDJE

El director de la dirección de defensa jurídica internacional de la ANDJE después de presentar los antecedentes del caso manifestó que:

[...] la matriz de riesgos del Convenio previó el riesgo relativo a: «los bienes adquiridos por el FONSECON no cumplen con las condiciones técnicas establecidas», el cual fue asignado a la Policía Nacional [...]. Dado que en el anexo No. 4 «proyecto SIES» se establecieron las especificaciones técnicas para la adquisición de los vehículos y fue, en ese mismo documento, donde se determinó que debían ser 5 unidades móviles de comando y control, dicha cantidad se engloba dentro de las condiciones técnicas del proyecto [...], en consecuencia, se materializó el riesgo y por lo tanto el incumplimiento del Convenio [...].

Además, observó la ANDJE que, dado el desacuerdo existente entre las partes sobre el componente SIART del Convenio «diferencia de las cantidades viabilizadas frente a las adquiridas», el 26 de enero de 2024 el ministerio solicitó el inicio del trámite de mediación. En dicho proceso se llevó a cabo una mesa técnica que tuvo como consecuencia el siguiente acuerdo: «la Policía Nacional realizará consultas con su comité de conciliación respecto a la propuesta de los delegados del ministerio, relacionada con el complemento de las justificaciones financieras y técnicas que relataron los delegados». El 13 de abril de 2024 la Policía Nacional solicitó una prórroga para emitir su respuesta, esta fue concedida hasta el día 29 del mismo mes. Al no allegar la Policía Nacional respuesta alguna, la ANDJE dio por terminada la mediación.

¹⁰ La Sala solicitó al Ministerio del Interior allegar dicha fórmula de arreglo por escrito, así como el balance financiero del Convenio.

¹¹ La Sala solicitó en la audiencia a la Policía Nacional allegar todos los documentos relacionados con el trámite que indica de remisión del vehículo a la ciudad de Tunja, así como la manifestación escrita de que no se moverá a otra ciudad.

2.4.4. Intervención de la PGN

La procuradora delegada puso de presente que:

Del análisis sistemático de los documentos que acompañan la consulta [...] no es posible determinar el alcance concreto y medible de la obligación. Nótese que el CONPES 4064 hace alusión a las metropolitanas de Pasto, Popayán, Tunja, Neiva y Montería, mientras que la justificación técnica y económica del Convenio se refiere a adquirir 6 sistemas aéreos remotamente tripulados y 1 centro de comando y control. Por su parte, los estudios del 16 de febrero, aprobados por el comité SIES, indican que deben adquirirse 5 unidades móviles de comando y control articuladas a 12 sistemas aéreos remotamente tripulados [...]. Como se observa, no es fácil entender que la fuente de la obligación sea clara.

[...] lo que se persigue por las partes es determinar si se presentó un «hecho exógeno, extraordinario e imprevisible que exonera a la Policía de las consecuencias pactadas por el incumplimiento», que conduciría al reajuste de la obligación, como la fluctuación del dólar o el desabastecimiento de los vehículos [...].

La procuraduría delegada recomienda que «de probarse esas circunstancias extraordinarias, imprevistas e imprevisibles se acuda a su liquidación bilateral, teniendo en cuenta que se presentaron situaciones que, al parecer, ameritan el reajuste de la obligación contractual en cuestión y, en consecuencia, se podría entender como cumplido el Convenio».

2.5. Las pruebas

Durante la audiencia el consejero de Estado ponente puso de presente el auto expedido por su despacho con fecha 7 de marzo de 2025, en el que se ordenaron pruebas documentales a cargo de las dos partes. Al no haber sido aportadas las correspondientes a la Policía Nacional, requirió nuevamente al representante de dicha Entidad¹².

¹² Las pruebas decretadas fueron: 1. Cuadro con la ejecución de los aportes destinados al cumplimiento de las obligaciones derivadas del [...] Convenio relacionadas con la ejecución del proyecto denominado «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados SIART, articulados a unidades de comando y control», específicamente los ejecutados dentro del proceso de contratación PN DIRÁN No.02-2-10094-22. // 2. Estudios previos del proceso de contratación radicado PN DIRAN SA MC-097-2022. // 3. Certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal del contrato PN DIRÁN No.02-2-10094-22. // 4. Informes de supervisión realizados al Convenio [...] desde enero de 2022 hasta diciembre de 2022. // 5. Comunicaciones oficiales, correos electrónicos [...] enviados al Ministerio del Interior sobre el contrato PN DIRÁN No.02-2-10094-22, de fechas enero de 2022 a diciembre de 2022. // 6. Comunicación enviada al Ministerio de Interior donde se «materializa el desglose del vehículo y la adición de los drones» de conformidad con el acta de inspección de visita de fecha 7 de julio de 2023. // 7. Actualizaciones realizadas al Sistema de Información de Proyectos de Infraestructura SIPI, como consecuencia de los estudios [...] previos del proceso PN DIRAN SA MC-097-2022 // 8. Acta de liquidación del contrato PN DIRÁN No.02-2-

Asimismo, la directora Jurídica del Ministerio hizo entrega en la audiencia de la siguiente documentación:

1.El Convenio y sus 3 modificatorios. // 2. Cuadro con los aportes destinados a la ejecución del proyecto SIART. // 3. la Resolución 2296 de 2021 por medio de la cual se autorizó su celebración del Convenio. //4. Constancia con la fecha del desembolso realizado por parte del ministerio para el proyecto SIART. // 5. Manual de contratación del FONSECON. // 6. Informes de supervisión o auditoria realizadas al Convenio desde el mes de enero de 2022 al mes de diciembre de 2022. // 7. La resolución que asignó funciones a los supervisores del Convenio// 8. Los compromisos derivados de la mesa técnica realizada el día 8 de abril de 2004, entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, en el marco del proceso de mediación que se surtió ante la ANDJE.

Al respecto, el consejero de Estado ponente indicó que ministerio no aportó todas pruebas ordenadas en el citado Auto de 7 de marzo de 2025, por lo que reiteró la obligación de aportarlas¹³.

El 20 de marzo de 2025, la Policía Nacional allegó a la secretaría 9 carpetas, con 22 archivos en formato pdf. y 1 Excel que contienen, entre otros, algunos de los documentos ordenados como pruebas en el auto de 7 de marzo de 2025.

El 31 de marzo de 2025, el ministerio consultante allegó a la secretaría de la Sala 14 carpetas, con 55 archivos en formato pdf. y 1 Excel, que contienen, entre otros, algunos de los documentos ordenados como pruebas en el auto de 7 de marzo de 2025.

Se aclara que, a pesar de los requerimientos realizados, el Ministerio del interior no aportó:

- ✓ i) la versión compilada y vigente del Convenio;

10094-22// 7. Cronograma inicial presentado dentro del anexo 4 «proyecto SIES» // 9. Cronograma final que fue aprobado para ejecución del mismo, y los oficios mediante los cuales fueron comunicados al Ministerio los citados cronogramas.

¹³ Las pruebas que no se aportaron y se reiteraron fueron: 1. Matriz de riesgos del proyecto de inversión denominado «fortalecimiento de los sistemas integrados de emergencia y seguridad SIES a nivel nacional con código BPIN 2018011000331 del Ministerio del Interior», para la adquisición de nuevas tecnologías para el apoyo de la actividad policial, aprobado por el documento CONPES 4064 de 2021. // 2. Acta de inicio del convenio interadministrativo 2247 de 2021. // 3. Cronograma inicial presentado dentro del anexo 4 «proyecto SIES», así como el cronograma final que fue aprobado para ejecución de este, y los respectivos oficios mediante los cuales fueron comunicados. // 4. Actas del comité de coordinación y seguimiento del Convenio de fechas enero de 2022 a diciembre de 2022. En particular, las actas relacionadas con la ejecución del contrato PN DIRÁN No.02-2-10094-22.

- ii) la matriz de riesgos del proyecto de inversión denominado «fortalecimiento de los sistemas integrados de emergencia y seguridad SIES a nivel nacional con código BPIN 2018011000331»;
- iii) el acta de inicio del convenio;
- iv) la manifestación debidamente suscrita por el ministro o su delegado de la fórmula de arreglo expresada durante la audiencia; y
- v) el balance financiero del convenio.

Asimismo, la Policía Nacional no remitió:

- i) el documento GS-2025-030587-DIRAN en el que se solicitó al director general de la esa entidad la autorización del trámite de remesa de la unidad móvil de comando y control, desde la Dirección de Antinarcóticos a la ciudad de Tunja, ni la respuesta a dicha comunicación; y
- ii) la manifestación de que la unidad móvil de comando y control que se remitiría a la ciudad Tunja no sería trasladada a otra ciudad.

Con base en la anterior información se tiene:

III. POSICIONES JURÍDICAS DE LAS PARTES

Tratándose de una consulta tendiente a evitar un eventual litigio judicial, la Sala considera necesario resumir las posiciones jurídicas de las partes, así:

3.1. Ministerio del Interior

El ministerio consultante considera que la Policía Nacional incumplió las obligaciones del Convenio, pues esta entidad mediante el contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22, de fecha de 22 de noviembre de 2022, adquirió, en el mes de noviembre de 2022, 4 unidades móviles de comando y control por un valor unitario de \$753.799.000, y en el anexo No. 4 «proyecto SIES», del mes de febrero de 2002, había establecido la necesidad de adquirir 5 unidades móviles de comando y control, razón por la cual en su criterio no puede realizarse la liquidación bilateral del Convenio.

3.2. Policía Nacional

La Policía Nacional considera que ha cumplido las obligaciones establecidas en el Convenio relacionadas con el proyecto «adquisición de sistemas aéreos

remotamente tripulados articulados a unidades de mando y control móvil SIART», pues específicamente adelantó y ejecutó el contractual PN- DIRAN 02-2-10094-22, de fecha de 22 de noviembre de 2022, cuyo objeto fue la compra de 4 unidades móviles de comando y control, por el valor unitario de \$753.799.000.

Lo anterior teniendo en cuenta que el desembolso de los recursos por parte del Ministerio del Interior solo se dio hasta el día 26 de octubre de 2022, por tanto, el proceso de contratación se inició con posterioridad a dicha fecha. Adicionalmente, las 4 unidades móviles de comando y control ya se encuentran en servicio en la Policía Nacional asignadas a las ciudades de Pasto, Montería, Popayán y la metropolitana de Tunja, satisfaciendo la necesidad actual, razón por la cual puede realizarse la liquidación bilateral del Convenio.

Con fundamento en el numeral 7° del artículo 112 del CPACA, el Ministerio del Interior formuló a la Sala tres interrogantes con la finalidad de prevenir un posible litigio entre las entidades públicas en controversia.

IV. PREGUNTAS

1. «La fluctuación del dólar que impidió a la Policía Nacional adquirir la totalidad de los cinco (5) vehículos, pues solo adquirió cuatro (4), ¿es un hecho exógeno, extraordinario e imprevisible, que exonera a aquella de las consecuencias pactadas por el incumplimiento señalado?»
2. De ser afirmativa la respuesta, el Ministerio del Interior ¿puede recibir dar por cumplidas [sic] las obligaciones a cargo de la Policía Nacional y proceder a liquidar el convenio?»
3. En caso de ser negativa la respuesta al primer interrogante, ¿la Policía Nacional debe adquirir con cargo a su presupuesto el vehículo faltante para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el convenio 2247 de 2021?».

En el contexto de los antecedentes mencionados, la Sala entiende que la consulta del Ministerio del Interior se complementa con las posiciones jurídicas de las partes señaladas durante la audiencia. Por lo anterior, la Sala en la respuesta se referirá también a la liquidación del Convenio en virtud de las obligaciones relacionadas con la ejecución del proyecto denominado: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART», en particular, del proceso de contratación derivado PN- DIRAN 02-2-10094-22 [adquisición de vehículos], ello como alternativa jurídica para la solución del conflicto y la prevención del litigio en sede jurisdiccional.

V. CONSIDERACIONES

De las preguntas formuladas por el Ministerio del Interior y los antecedentes de la consulta se desprenden los siguientes problemas jurídicos: i) ¿el riesgo cambiario fue determinante en la ejecución del proyecto: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART» del Convenio de interadministrativo 2247 de 2021, específicamente en la adquisición de unidades móviles de comando y control mediante el Contrato PN DIRAN 02-2-10094-22? En caso afirmativo ¿puede considerarse como un hecho exógeno, extraordinario e imprevisible?; y ii) ¿procede realizar la liquidación del Convenio interadministrativo 2247 de 2021? De ser así ¿cuál es el término que deben tener en cuenta las partes para realizar dicha liquidación?

Con el propósito de dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, la Sala considera oportuno referirse a las siguientes materias: i) Noción y régimen jurídico de los convenios interadministrativos; ii) El convenio interadministrativo 2247 de 2021 y su ejecución; iii) El riesgo cambiario en ejecución del proyecto: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART» del Convenio interadministrativo 2247 de 2021, específicamente en la adquisición de unidades móviles de comando y control mediante el Contrato PN DIRAN 02-2-10094-22; y iv) la liquidación del Convenio interadministrativo 2247 de 2021. Procedencia y límite temporal.

Pasa la Sala a desarrollar los temas indicados:

1. Noción y régimen jurídico de los convenios interadministrativos

La Constitución Política consagra el principio de colaboración interinstitucional como eje articulador de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades del Estado cuando señala en sus artículos 113 y 209 lo siguiente:

Artículo 113. [...] los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero **colaboran armónicamente** para la realización de sus fines. [Resaltado de la Sala].

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. // Las autoridades administrativas deben **coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado**. [...]. [Resaltado de la Sala].

Una de las formas de concretar el mandato constitucional de colaboración interinstitucional es la celebración de convenios interadministrativos¹⁴. Sobre este particular, los artículos 6 y 95 la Ley 489 de 1998 disponen:

Artículo 6. Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. //En consecuencia, prestaran su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.// PARÁGRAFO .- A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurara de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.

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 [...].

De igual manera, el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 señala:

Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales [...] 10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares [...].

En los conceptos 2257 de 2016 y 2489 de 2022¹⁵, la Sala abordó el estudio de dichas disposiciones como fundamento normativo de los convenios interadministrativos y observó que:

El hecho de que cada entidad u organismo tenga sus propias funciones [regla de no duplicidad] y que para su ejercicio la ley les confiera determinados grados de autonomía, no justifica actuaciones aisladas, contradictorias o económicamente ineficientes entre las diversas organizaciones estatales, pues en cualquier caso sus competencias están regidas por los mandatos de colaboración y coordinación interinstitucional que permiten el logro mancomunado del interés general y la satisfacción de los derechos de las personas [artículos 4, 113 y 209 C.P.].

¹⁴ Consejo de Estado, SCSC, Concepto 2269 de 2015.

¹⁵ En estos conceptos se reiteró lo expuesto sobre convenios administrativos en los Conceptos 1881 de 2008, y 2238 y 2269 de 2015.

En este marco, la Sala ha señalado que los convenios interadministrativos son acuerdos de voluntades celebrados exclusivamente entre entidades públicas, con carácter vinculante, que generan derechos y obligaciones exigibles, cuya finalidad es la cooperación para la gestión conjunta de competencias administrativas que les son comunes¹⁶. Por lo tanto, su naturaleza es eminentemente colaborativa, ya que no implican ánimo de lucro, ni la existencia de intereses contrapuestos entre las partes. Es así como:

[...] no están destinados a obtener una ganancia, al girar en torno [...] a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios [...] en el ámbito de sus principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.

[...] es posible que cada entidad incurra en costos y gastos, y ejecución de su propio presupuesto para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos con la otra, razón por la cual también pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan [...] el pago de un precio o la remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada en favor de la otra [...] ¹⁷.

La doctrina de la Sala expuesta ha sido reiterada recientemente por la jurisprudencia de la Sección Tercera la cual ha precisado que estos convenios se celebran para cumplir un fin específico, por lo que son temporales y no tienen vocación de permanencia. Asimismo, no configuran obligaciones sinalagmáticas ni conmutativas, ni se persiguen una utilidad económica, sino el logro de propósitos públicos compartidos. Cada entidad aporta lo que corresponde desde su ámbito funcional, sin que exista subordinación o remuneración entre ellas. De esta manera:

[...] este tipo de acuerdos generan una serie de eficiencias que benefician el interés general, dado que el aunar esfuerzos a través de este mecanismo convencional les permite a las entidades públicas vinculadas superar sus limitaciones individuales en punto al marco de sus competencias, a sus capacidades técnicas, administrativas e, incluso, económicas –las cuales, en algunos casos, impiden y en otros dificultan lograr un determinado cometido estatal–, en tanto posibilita que tales limitaciones sean superadas con los aportes que desde sus competencias realizan las demás contrayentes¹⁸.

¹⁶ Ello no significa la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas. Así lo sostuvo la Sala en el Concepto 1881 de 2008, pues es de la esencia del convenio interadministrativo que cada una de las partes realice los cometidos estatales a su cargo. En el mismo sentido ver: Consejo de Estado, SCSC, Conceptos 2257 de 2016 y 2489 de 2022.

¹⁷ Consejo de Estado, SCSC, Conceptos 1982 de 2010, 2269 de 2015 y 2257 de 2016.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 30 de agosto de 2024, Exp. núm. 70. 786 y 21 de febrero de 2025, Exp. núm. 68.280.

Por lo anterior, como características de los convenios interadministrativos, la Sala ha señalado¹⁹ que: i) se celebran exclusivamente entre entidades estatales, sin que éstas conformen una nueva persona jurídica, cada una conserva su autonomía desde la cual se comprometen a cumplir sus obligaciones acorde con sus competencias; ii) su naturaleza es colaborativa, se fundamentan en la cooperación para el cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios que les son comunes; iii) tienen la finalidad pública de alcanzar esos objetivos de interés general que conjuntamente persiguen las partes; iv) no tienen ánimo de lucro o contraprestación económica, por ello no contienen obligaciones sinalagmáticas o conmutativas; v) se trata de una relación jurídica horizontal, que se pacta bajo un régimen de igualdad entre las partes, y no existen prerrogativas unilaterales; y vi) cada entidad aporta según sus capacidades técnicas, financieras, administrativas o jurídicas, en el marco de sus funciones, por lo que hay la posibilidad de existencia de convenios en los que no se realicen aportes en dinero, o no exista transferencia de recursos.

1.1. Régimen jurídico aplicable a los convenios interadministrativos

La Sala ha indicado que los convenios interadministrativos se rigen por lo establecido en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, con la observancia de los principios constitucionales de coordinación y colaboración [113 C.P], los de la función administrativa [209 C.P] y los principios de la actividad contractual del Estado previstos en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, entre ellos, los de transparencia, planeación, precaución y buena fe²⁰. Dentro de este marco normativo se establecen e interpretan las estipulaciones derivadas de la autonomía de la voluntad de las partes.

Igualmente, ha observado que la naturaleza de tales convenios, las reglas del EGCAP, no le resultan aplicables de manera automática, por lo que en cada caso deberá analizarse, de conformidad con su objeto y finalidad cuáles disposiciones de dicho estatuto le son aplicables.

A título de ejemplo las normas que están relacionadas con la capacidad de las entidades estatales para celebrar acuerdos de voluntades y que incluyen el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés son [...] de obligatoria observancia, en los convenios interadministrativos, mientras que aquellas que ponen a la Administración [...] en una posición de preeminencia [...] como lo son las cláusulas excepcionales al derecho común, no resultarán aplicables a los mismos²¹.

¹⁹ Consejo de Estado, SCSC, Conceptos 2269 de 2015, 2305 y 2257 de 2016.

²⁰ Consejo de Estado, SCSC, Conceptos 2257 y 2305 de 2016.

²¹ Ibidem.

Además de lo anterior, tanto la Sala en el citado Concepto 2257 de 2016, como la Sección Tercera, Subsección A, en la Sentencia 21 de febrero de 2025, expediente 68.280 señalaron que, por ser una especie de negocio jurídico constituido por un acuerdo de voluntades entre entidades públicas, los derechos y obligaciones generados por los convenios administrativos se hacen exigibles en virtud de los artículos 1602²² y 1603²³ del Código Civil:

Los convenios interadministrativos encuentran su referente normativo en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, de cuyo contenido se derivan las principales características que permiten identificar los rasgos generales de esta clase de negocios jurídicos y diferenciarlos de otro tipo de acuerdos que puede celebrar el Estado para el cumplimiento de sus fines en el campo de su actividad negocial. No obstante, no existe en nuestra legislación una reglamentación específica que los desarrolle, lo que impone entender que en éstos priman las regulaciones que las propias partes se den en ejercicio de la autonomía de la voluntad y, por ello, para determinar el alcance de sus obligaciones, como elemento cardinal para resolver los conflictos que con ocasión de ellos se originan, resulta preponderante la aplicación del principio de normatividad de los contratos (artículo 1602, Código Civil), así como el de la buena fe contractual, según el cual los contratos no solo obligan a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan de su naturaleza, o que por ley le pertenezcan (artículo 1603, Código Civil).

Sobre los principios de transparencia, planeación y buena fe aplicables a los convenios interadministrativos, la Sala en el Concepto 2257 de 2016 indicó que éstos imponen una serie de deberes a las entidades estatales que deseen vincularse con otras de la misma naturaleza pública relacionados con: i) el conocimiento acerca de la idoneidad, experiencia, capacidad institucional y antecedentes de la conducta contractual de la otra entidad pública; ii) la identificación de los riesgos que puedan amenazar su ejecución y la concepción de instrumentos para impedir su realización o la mitigación de sus efectos en caso de materializarse y iii) actuar con alto grado de prudencia con el fin de prevenir conductas de incumplimiento:

[...] las entidades estatales deben observar la «carga de conocimiento», la cual consiste en conocer a fondo la futura entidad estatal [...] para lo cual habrán de exigir la información necesaria acerca de la conducta observada en otros [...] convenios interadministrativos, la idoneidad de su equipo humano y su disponibilidad y grado

²² Artículo 1602. «Los contratos son ley para las partes. todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales».

²³ Artículo 1603. «Ejecución de buena fe. los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella».

de alistamiento para cumplir con el objeto [...] del convenio interadministrativo proyectado, entre otros aspectos.

De otra parte, [...] en desarrollo del principio de buena fe surge un correlativo «deber de diligencia» de las entidades de suministrar la información relacionada con su comportamiento en la ejecución de sus obligaciones [...], de manera que el ocultamiento o falta de suministro de información relativa a los antecedentes o comportamiento [...] anterior podría tener consecuencias desfavorables desde el punto de vista negocial.

Dicho de otro modo, el principio de buena fe impone a la Administración y a los interesados en [celebrar un convenio con ella] un proceder caracterizado por la mutua **confianza, diligencia, prudencia** y colaboración en la construcción del vínculo jurídico para la satisfacción de la necesidad colectiva y de interés público que se persigue [...]; asimismo, implica el deber jurídico de cumplir los [...] convenios interadministrativos con lealtad, fidelidad, rectitud, corrección y honradez. [Resaltado de la Sala].

En el mismo sentido, la Sección Tercera ha destacado que el principio de buena fe en los convenios interadministrativos impone a las partes tanto el deber respetar y cumplir las obligaciones derivadas del mismo, como el de preservar la ejecución de lo convenido, por lo que las partes tienen que «observar cabalmente el deber de informar a la otra, y, [...] desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del [Convenio] sin olvidar que el interés del otro [...] también debe cumplirse [...]»²⁴.

Respecto del principio de planeación dentro de los convenios interadministrativos, la Sala ha advertido que resulta relevante «la tipificación, estimación y asignación de riesgos [...], lo que hace necesario determinar e indicar las garantías que se exigirán [...] como quiera que requerir garantías [...], además de no estar prohibido por la ley, constituye una medida proporcionada para evitar el riesgo sospechado, [...]»²⁵.

Precisamente, **en los convenios interadministrativos, salvo pacto en contrario, las partes asumen, en función de sus aportes, las consecuencias de la materialización de los riesgos.** Por lo tanto, dada naturaleza asociativa de este tipo de negocios jurídicos, **cuando la inejecución de las obligaciones no es imputable a la conducta de las partes, no habrá lugar a indemnización.** Así lo ha analizado la Sección Tercera en la citada Sentencia de 21 de febrero de 2025:

Distribución de riesgos. [...] La naturaleza asociativa de estos convenios impone concluir que los riesgos del proyecto se distribuyen entre los participantes –en

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencias de 30 de agosto de 2024, Exp. núm. 70.786.

²⁵ Consejo de Estado, SCSC, Concepto 2257 de 2016.

principio y salvo pacto expreso en contrario– en función de sus respectivos aportes, en la medida en que a todas interesa la consecución de ese objetivo y todas confluyen desde sus competencias a su realización, del mismo modo comparten el riesgo de su eventual frustración o fracaso. **Por esta característica, cuando la inejecución deviene por causas no imputables a la conducta de las contrayentes, nada habrá que reclamarse y ninguna indemnización perseguirse.** [Resaltado de la Sala]

Lo anterior llevó a esta misma Sección a considerar que la estructura obligacional de estos convenios tiene tres aristas, a saber:

La primera, la constatación de las funciones encomendadas a cada entidad parte y el objetivo mancomunado que buscan alcanzar; la segunda, a partir del establecimiento de los medios (obligaciones) que a cada sujeto se le encomendará para conseguir el fin común; y, la tercera, desde **la distribución de riesgos** conforme a la regulación que las partes hubieren acordado, la cual tendrá que leerse e interpretarse en función de su naturaleza asociativa, **que impone que la eventual frustración de la realización del fin común corresponde asumirla a todas las entidades contrayentes en función de sus aportes**²⁶. [Resaltado de la Sala]

Finalmente, en el mencionado concepto 2257 de 2016, la Sala reiteró que en atención a los principios de transparencia y precaución se refleja en los convenios interadministrativos un deber especial de: i) «**supervisar** en forma permanente la ejecución del objeto negocial», por lo que se señalará la necesidad de actuar a través de un supervisor o interventor, según el caso; y ii) «**establecer los mecanismos de seguimiento**, vigilancia y control de la ejecución del Convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, así como pactar expresamente las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones»²⁷. [Resaltado de la Sala].

Conforme a lo expuesto, sobre los convenios interadministrativos se concluye:

- i) Son acuerdos de voluntades celebrados exclusivamente entre entidades públicas, con carácter vinculante, que generan derechos y obligaciones exigibles, cuya finalidad es la cooperación para la gestión conjunta de competencias administrativas que les son comunes.
- ii) Se trata de una relación jurídica de colaboración, por lo tanto, no hay obligaciones conmutativas o sinalagmáticas, ni existe ánimo de lucro.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 21 de febrero de 2025, Exp. núm. 68.280.

²⁷ Consejo de Estado, SCSC, Concepto 2257 de 2016.

- iii) Generan una relación jurídica horizontal, sin intereses contrapuestos entre las partes, por lo que no existen prerrogativas unilaterales.
- iv) Cada entidad aporta lo que corresponde desde su ámbito funcional, según sus capacidades técnicas, financieras, administrativas o jurídicas.
- v) Son temporales, se realizan para un fin específico de interés general por lo que no tienen vocación de permanencia.
- vi) El régimen aplicable es el establecido en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, con la observancia de los principios constitucionales de coordinación y colaboración [113 C.P], los de la función administrativa [209 C.P] y los principios de la actividad contractual del Estado previstos en el EGCAP, entre ellos, los de transparencia, planeación, precaución y buena fe. Así mismo, los acuerdos que las partes establecieron en ejercicio de su autonomía de voluntad se hacen exigibles en virtud del artículo 1602 del Código Civil.
- vii) La tipificación, estimación y asignación de riesgos representa un «adecuado ejercicio del deber de planeación de las partes»²⁸. El cual se refleja a través de un acuerdo que indique la regulación y distribución los riesgos que razonablemente puedan prever, este pacto deberá ser interpretado en función de la naturaleza asociativa del Convenio.

Bajo el contexto descrito en los puntos anteriores, procederá la Sala a abordar el análisis del convenio interadministrativo 2241 de 2021.

2. El convenio interadministrativo 2241 de 2021, su ejecución y el régimen jurídico aplicable

Del análisis de la información aportada por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional se pueden establecer los siguientes elementos del Convenio:

2.1. Motivación y partes

El Convenio expresa en sus considerandos que se realiza en virtud del artículo 209 de la C.P, y de los artículos 6 y 95 de la Ley 489 de 1998, para aunar esfuerzos técnicos, logísticos, administrativos y financieros, entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, para la ejecución de los proyectos aprobados en el documento CONPES 4064 de 2021, en el marco del desarrollo de las funciones del Ministerio del Interior establecidas en:

²⁸ Ibidem.

[...] el artículo 1° y en el artículo 2 del Decreto Ley 2893 de 2011 que establecen: el Ministerio del Interior tendrá como objetivo [...] formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de: [...] seguridad y convivencia ciudadana [...]. // Artículo 2. Funciones. El Ministerio del Interior, [...] cumplirá las siguientes funciones: [...] 5. Dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, las autoridades departamentales y locales en lo que a estos corresponda [...]²⁹.

Asimismo, sobre las funciones de la Policía Nacional, el considerando 11 del Convenio señaló que esta entidad:

Tiene como objetivo velar por el mantenimiento de la convivencia como condición necesaria para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz [...] ante esta situación es importante que los municipios cuenten con permanencia constante de la fuerza pública [...] en el marco de la política y estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana [...].

En el mismo sentido, el artículo 1 de la Ley 62 de 1993³⁰ establece:

[...]. Artículo 1. Finalidad. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para

²⁹ Los artículos 1° y en el artículo 2 del Decreto Ley 2893 de 2011 fueron modificados por los artículos 1° y 2° del Decreto 1140 de 2018 y, posteriormente, a su vez modificados por los artículos 1 y 2 del Decreto 714 de 2024. En lo relacionado con seguridad y convivencia ciudadana el texto se mantiene igual: «Artículo 1°. Objetivo. El Ministerio del Interior tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de: [...] seguridad y convivencia ciudadana [...] las cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo [...]». Igualmente, en las funciones establecidas para el Ministerio del Interior en los numerales 5 y 6 del artículo 2: «[...] 5. Dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, las autoridades departamentales y locales en lo que a estos corresponda. // 6. Atender los asuntos políticos y el ejercicio de los derechos en esta materia, así como promover la convivencia y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación [...]».

³⁰ «Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República».

el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz [...]»³¹.

2.2. Objeto

La cláusula primera del Convenio establece que se realiza para: «[a]unar esfuerzos técnicos, logísticos, administrativos y financieros entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, para la ejecución de los proyectos financiados por el [...] FONSECON y del [...] SIES aprobados en el documento CONPES 4064 de 7 de diciembre de 2021».

En la cláusula segunda, modificada por el Otrosí No. 3, **suscrito el 10 de noviembre de 2022, se delimitó el alcance del objeto** «la ejecución de dos proyectos tecnológicos [...]: i) sistema automático de identificación biométrica para el reconocimiento facial, palmar y dactilar [ABIS] y ii) sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control [SIART]».

2.3. Término de duración

En la cláusula quinta, modificada por el Otrosí No. 3³² se estableció: «el plazo de ejecución del Convenio será hasta el 31 de diciembre de 2023, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. Para su ejecución se requerirá el acta de inicio, trámite que estará a cargo del MINISTERIO – FONSECON; la POLICÍA NACIONAL a través de los supervisores designados».

2.4. Aportes

La Sala observa que los aportes realizados al Convenio por parte del Ministerio del Interior provienen del FONSECON, por lo que el ministerio consultante actúa en

³¹ Sobre la autonomía administrativa de la Policía Nacional el artículo 51 de la Ley 179 de 1994 estableció «el artículo 91 de la Ley 38 de 1989 quedará así: Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administra Pública y las disposiciones legales vigentes». El aparte subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en Sentencia de marzo de 1996. Igualmente, esta norma fue compilada por el artículo 110 del Decreto 111 de 1996 «por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto».

³² Otrosí No. 03 al convenio interadministrativo 2247 de 2021.

ejercicio de las funciones de «director, administrador y ordenador del gasto»³³ de dicho fondo.

El FONSECON fue creado por el artículo 122 de la Ley 418 de 1997³⁴, modificado por el artículo 7 de la Ley 1421 de 2010:

Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

Igualmente, el artículo 2 del Decreto 399 de 2011 «[p]or el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana [...]» señaló como objetivo del FONSECON «[...] recaudar y canalizar recursos tendientes a propiciar la seguridad y convivencia ciudadana para garantizar la preservación del orden público [...] en el marco de la Política y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana».

Por lo tanto, como director, administrador y ordenador del gasto del fondo, el Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 6 del citado decreto deberá:

[...] 3. Elaborar un Plan Anual de Inversiones del FONSECON, en el cual se establezcan los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad y se prioricen las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.

4. Ejecutar los recursos de acuerdo con el Plan Anual de Inversiones del FONSECON.

5. Procurar la adecuada y cumplida ejecución de los recursos que hayan sido destinados a la financiación y cofinanciación de proyectos.

Los programas y proyectos incorporados en el plan anual de inversiones «podrán ser ejecutados por el Ministerio del Interior y de Justicia o mediante [...] **convenios con entidades de derecho público** [...]»³⁵. [Resaltado de la Sala].

³³ Artículo 6 del Decreto 399 de 2011: «La dirección, administración y ordenación de gastos del FONSECON estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia [...]».

³⁴ Es preciso señalar que la Ley 418 de 1997 fue modificada por la Ley 1779 de 2016, y prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014 «por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones».

³⁵ Artículo 7 del Decreto 399 de 2011.

Los aportes derivados del FONSECON destinados al Convenio quedaron establecidos en las cláusulas quinta y sexta del Otrosí No. 3 que modificaron las cláusulas sexta y octava del mismo:

Valor y sujeción a las apropiaciones presupuestales. El valor del convenio será por la suma de [...] \$23.797.500.000 [...] valor que ya fue objeto de desembolso por parte del Ministerio a la Policía Nacional mediante orden de pago No. 338177222 de fecha 26 de octubre de 2022 y [...] orden de pago No. 35217422 de fecha 4 de noviembre de 2022.

En la cláusula octava se señaló que: «1. [...]se realizó un desembolso por la suma de \$5.800.000.000 para el proyecto [...] SIART. 2. [...] y un desembolso por la suma de \$17.997.500.000 para el proyecto [...] ABIS».

Adicional a su capacidad técnica, logística, administrativa, la Policía Nacional realizó aportes financieros provenientes del «Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado» por el valor de \$1.767.000.000³⁶ destinados, de conformidad con los estudios previos del proceso de contratación a aumentar la «cantidad de drones en las zonas estratégicamente donde mayor impacto tendrán en la seguridad ciudadana [...]»³⁷.

Mediante comunicado GS-2023-149752-DIRAN, del 21 de diciembre de 2022 se solicitó a la oficina de planeación de la Policía Nacional la reducción del recurso aportado por la Policía Nacional en \$55.066.510, para un total de aportes de esta entidad de: \$1.711.933,490.

Finalmente, en la reunión de seguimiento realizada el 7 de julio de 2023, las partes dejaron **constancia del balance financiero del componente SIART**, los aportes destinados y aportes ejecutados, así:

³⁶ Certificación Plan de Adquisiciones de Gastos de Funcionamiento No. 224 de 10 de agosto de 2022.

³⁷ Estudios previos, identificación de la necesidad y justificación, pág. 3 a 7.

No. Contrato	Objeto	Valor Contrato\$	Valor FONSECON\$	Valor Fondo Lucha Crimen Organizado\$
PN DIRAN No 01 10093-22	Adquisición de aeronaves no tripuladas [drones] Lote I	4.496.737.490	2.784.804.000 ³⁸	1.767.000.000 ³⁹
PN DIRAN No 01 10094-22	Adquisición de unidades móviles de comando y control [vehículos] Lote II	3.015.196.000	3.015.196.000 40	0
Total		7.511.933.490	5.800.000.000	1.767.000.000
Devolución Fondo Lucha Crimen Organizado				55.066.510 ⁴¹

La apropiación de los recursos del FONSECON se realizó por la Policía Nacional «mediante la resolución del 31 de agosto de 2022 por medio de la cual se incorporan las partidas provenientes del Convenio para la asignación del presupuesto»⁴².

³⁸ El informe de supervisión del mes de febrero de 2023 del Ministerio de Interior indicó que «para la financiación del proyecto SIART, contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 la Policía Nacional aportó con sus propios recursos [...] \$1.711.933.940 [...]». Asimismo, en la verificación de los estados contables que reposan en el documento GS-2024-076647-DIRAN, del 27 de junio de 2024 se indica que: NOTA 4 «Mediante comunicación oficial No. GS-2024-063448-DIRAN de fecha 22/05/2024, suscrita por el [...] Tesorero de la Dirección de Antinarcóticos, certifica la asignación del presupuesto generado por el Ministerio del Interior, por valor de cinco mil ochocientos millones de pesos \$5.800.000.000,00. Adicional a este recurso, el contrato PN DIRAN N°02-2-10093-22 cuyo objeto fue la "Adquisición de aeronaves no tripuladas [drones] para la Policía Nacional a nivel nacional - lote 1" contó con recursos equivalentes a mil setecientos sesenta y siete millones de pesos \$ 1.767.000.000,00 mediante CDP No. 26222 de fecha 03/10/2022, asignado por el "Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el crimen" de la Dirección de Antinarcóticos».

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ En la verificación de los estados contables que reposan en el documento GS-2024-076647-DIRAN, del 27 de junio de 2024 se indica en la: «NOTA 2: Mediante comunicación oficial GS-2024-060783-DIRAN de fecha 16/05/2024 el señor supervisor DIRAN del convenio 2247/2021 [...] solicito al señor ordenador del gasto de la Dirección de Antinarcóticos la constancia de la devolución al tesoro nacional de la reducción presupuestal realizada dentro del convenio (\$55.066.510.00), relacionada mediante comunicación oficial No. GS-2022-146741- DIRAN de fecha 7 de diciembre de 2022», y en la: «NOTA 3: se certifica por parte de la Jefe del Grupo Financiero DIRAN, que no existe soporte documental de esta reducción mediante comunicado oficial No. GS-2024-070495-DIRAN de fecha 06/06/2024».

⁴² Comunicación GS- 2022- 009463- OFITE dirigida a la subdirectora de convivencia y seguridad ciudadana del Ministerio del Interior. Asimismo, documento GS-2024-076647-DIRAN, del 27 de junio de 2024 en el que se verifican los estados contables del Convenio.

2.5. Obligaciones

Las obligaciones de las partes del Convenio quedaron establecidas en las cláusulas tercera y cuarta, modificadas por las cláusulas segunda y tercera del Otrosí No. 3, así:

Cláusula Tercera. Obligaciones de la Policía Nacional:

1. Designar los supervisores de cada dirección comprometida en la ejecución de los proyectos para el Convenio y para los contratos derivados del mismo.
2. Radicar en la plataforma dispuesta por el Ministerio los proyectos [...] ABIS y [...] SIART para su viabilización [...] junto con sus cronogramas, de acuerdo con el plan de desembolsos dispuesto en el documento CONPES.
3. Dar cumplimiento a los cronogramas [...] una vez sean aprobados por el Ministerio.
4. Desarrollar las actividades de ejecución del Convenio dentro de los plazos de ejecución del Convenio.
5. Adelantar de manera simultánea y bajo su autonomía y responsabilidad todas las gestiones técnicas, logísticas, administrativas, contractuales y financieras necesarias para el cumplimiento del objeto del Convenio [...].
6. Invertir los aportes recibidos del [...] FONSECON única y exclusivamente para adelantar los procesos requeridos para la ejecución del objeto del Convenio.
7. Adelantar las acciones necesarias para garantizar que los contratistas seleccionados cumplan sus obligaciones [...] al igual que las interventorías [...].
8. Suscribir a través de los supervisores actas técnicas de recibo de los proyectos.
9. Realizar los trámites presupuestales a través de la incorporación de la apropiación e ingreso del recurso al presupuesto de la unidad ejecutora [...] de la Policía Nacional.
10. Suministrar oportunamente la información solicitada por el Ministerio [...] y acompañar el desarrollo de las visitas de seguimiento [...].
11. Solicitar oportunamente al Ministerio las prórrogas, modificaciones, suspensiones, y adiciones que se requieran, indicando los motivos de hecho o de derecho que sirven de fundamento a su solicitud, acompañándolas con los respectivos soportes emitidos por el o los contratistas de ser el caso.
12. Elaborar y presentar al Ministerio [...] un informe técnico, administrativo y financiero sobre el avance del objeto del Convenio cada 3 meses, contados a partir de este modificatorio y hasta el vencimiento del plazo de ejecución [...] se debe indicar en el informe los porcentajes de avance [...] conforme a los cronogramas [...].
13. Suscribir a través de los supervisores [...] con el Ministerio [...] el acta de inicio del Convenio.
14. Convocar y asistir a los comités de supervisión, seguimiento y control [...].
15. Incorporar como obligación el cumplimiento por parte del contratista de las obligaciones frente al sistema general de seguridad social integral y parafiscales [...].
16. Presentar al Ministerio [...] un informe final a la terminación del Convenio adjuntando [...] la información que solicite el Ministerio: a) acta de recibo definitivo de los proyectos. b) Comprobantes de pagos efectuados a los contratistas [...] c) Balance financiero del proyecto. d) Certificado suscrito por el representante legal o la autoridad competente en donde conste la ejecución de recursos entregados por el

Ministerio [...] en virtud del Convenio. e) Certificación expedida por la autoridad competente en la cual se demuestre los saldos de los recursos del Convenio.

17. Entregar oportunamente los documentos e información requerida para la liquidación del Convenio, así como suscribir el acta de liquidación.

18. Llevar un archivo cronológico de todas las actuaciones surtidas en el desarrollo del Convenio y de los contratos que se suscriban para el desarrollo del mismo.

19. Poner a disposición del Ministerio [...] y los entes de control toda la información jurídica, técnica, presupuestal y financiera de los proyectos relacionados con el objeto del Convenio.

20. Responder por la veracidad de la información remitida al Ministerio [...].

21. Todas las demás inherentes y necesarias para la normal ejecución del Convenio.

Como obligaciones del Ministerio del Interior, la cláusula cuarta, modificada por el Otrosí No. 3 al Convenio estableció:

1. Designar uno o más profesionales para realizar la supervisión del Convenio.

2. Aprobar a través de la supervisión del Ministerio y el apoyo de la supervisión [si tuviere] los cronogramas detallados de las actividades precontractuales, contractuales y post contractuales del Convenio, presentado por la Policía Nacional para el cumplimiento del objeto del Convenio, de conformidad con los lineamientos del CONPES 4064 de 2021.

3. Desembolsar a la Policía Nacional los recursos que, por medio del Convenio, se destinan al desarrollo de su objeto, previo cumplimiento de la radicación y viabilización de cada uno de los proyectos ante el Ministerio del Interior; una vez cumplidos los trámites presupuestales a través de la incorporación del cupo de apropiación e ingreso de los recursos al presupuesto de la unidad ejecutora [...] de la Policía Nacional aprobados por las autoridades económicas en la vigencia fiscal 2022.

4. Realizar los trámites presupuestales y contables de ley, y de acuerdo con lo dispuesto por el documento CONPES 4064 que sean necesarios para la correcta ejecución del Convenio [incluidos los registros presupuestales].

5. Convocar y asistir a los comités de supervisión, seguimiento y control de la ejecución de los proyectos [...] según lo requieran las partes y se contará con la participación de los contratistas seleccionados [...] de cada reunión se dejará acta.

6. Elaborar y suscribir el acta de liquidación del Convenio.

7. Solicitar oportunamente a las autoridades correspondientes las prórrogas, modificaciones, suspensiones, y adiciones que se requieran, indicando los motivos de hecho o de derecho que sirven de fundamento a su solicitud, acompañándolas con los respectivos soportes [...].

8. Todas las demás inherentes y necesarias para la normal ejecución del Convenio.

2.6. Mecanismos de coordinación

La cláusula décima segunda, modificada por el Otrosí No. 3, estableció un Comité de Coordinación y Seguimiento, integrado tanto por representantes de la Policía Nacional, esto es: «el director de investigación criminal e INTERPOL o su

designado, el director de antinarcóticos o su delegado, el jefe nacional de administración de recursos o su delegado, el jefe de la oficina de tecnologías de la información y las comunicaciones o su designado», como por representantes del Ministerio del Interior: «el subdirector de seguridad y convivencia ciudadana o quien haga sus veces, el subdirector de infraestructura o quien haga sus veces, el jefe de la oficina asesora de planeación o quien haga sus veces, o los funcionarios que sean designados por parte del ordenador del gasto».

Dentro de sus principales funciones están:

El acompañamiento permanente de la ejecución del Convenio y [...] las actividades que consideren necesarias para el cumplimiento del mismo en el marco de sus responsabilidades y capacidades técnicas, administrativas, jurídicas y de control. [...] Sesionará [...] al menos dos veces al año [...] resolverá junto con los supervisores [...] las situaciones que se llegaren a presentar, proponiendo e implementando mecanismo de solución de forma oportuna [...].

2.7. Supervisión

La Cláusula décima del Convenio indica que las partes ejercerán la supervisión de este, y para el efecto:

La supervisión por parte de la Policía Nacional [...] deberá: 1. Apoyar al Ministerio [...] y a la Policía Nacional en los requerimientos para la ejecución del Convenio. [...] 3. Verificar que la ejecución del Convenio se cumpla de acuerdo con los compromisos establecidos. 4. Consolidar un archivo con los documentos e informes de la ejecución total del Convenio entregado por los supervisores [...] 5. [...] suscribir el acta de inicio del Convenio, así como las actas de entrega y recibido a satisfacción de los bienes objeto del Convenio, [...]. 6. Entregar oportunamente al Ministerio [...] todos los documentos e información necesaria para la liquidación del Convenio, así como suscribir el acta de liquidación. 7. Tramitar ante el [...] director de la Policía Nacional las modificaciones que surjan durante la ejecución del Convenio. 8. Asistir a los comités de supervisión, seguimiento y control [...] de cada reunión se dejará constancia en un acta. 9. Presentar al Ministerio [...] un informe final de terminación del Convenio.

La supervisión por parte del Ministerio del Interior [...] deberá: a) Velar y vigilar porque se cumpla correctamente el objeto de Convenio, verificar su avance, detectar posibles problemas en su ejecución y proponer las soluciones pertinentes. b) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones del Convenio. c) Informar a la subdirección de gestión contractual con al menos 5 días hábiles de antelación la necesidad de realizar, modificaciones, adiciones, suspensiones o prórrogas al Convenio y a los posibles incumplimientos que se detecten [...]. d) Remitir al expediente [...] todos los documentos que se expidan en el desarrollo del Convenio e) elaborar y suscribir el acta de inicio del Convenio [...]. g) Las demás normas vigentes establecidas para la correcta supervisión. [Resaltado de la Sala].

La sala estima que presentadas las posiciones jurídicas de las partes y descritas las cláusulas del Convenio, resulta necesario hacer el análisis de la situación fáctica y para ello acudirá a las pruebas obrantes en la actuación respecto de los cuales se determinan los siguientes:

3. Hechos probados sobre el Convenio y su ejecución

3.1. Hechos probados previos a la suscripción del Convenio

3.1.1. El documento **CONPES 4064** de 7 de diciembre de 2021, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, que declaró la importancia estratégica del **proyecto de inversión** denominado «[f]ortalecimiento de los sistemas integrados de emergencia y seguridad SIES a nivel nacional con código BPIN 2018011000331 del Ministerio del Interior»⁴³, para la **adquisición de nuevas tecnologías** de apoyo a la actividad policial, la **ampliación de la cobertura de los sistemas existentes** y el fortalecimiento de las capacidades funcionales de las entidades de orden nacional y territorial, **con el propósito de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en Colombia**⁴⁴.

3.1.2. Para desarrollar el citado proyecto de inversión, el documento CONPES contempló dos ejes «problemáticos»⁴⁵ descritos a través de **6 proyectos** a saber: i) sistema automático de identificación biométrica para el reconocimiento facial, palmar y dactilar [ABIS]; ii) sistemas de alarmas comunitarias para dotar a los frentes de seguridad; iii) subsistemas [SIES] circuito cerrado de televisión [CCTV], número único de seguridad y emergencia [NUSE 123] e infraestructura de las comunicaciones; iv) sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control [SIART]; v) cámaras corporales para los funcionarios de la Policía Nacional; y vi) sistema de reconocimiento de placas en los principales corredores viales.

3.1.3. Sobre el **proyecto SIART**, relacionado con la adquisición de unidades móviles de comando y control se describió en el documento CONPES que:

⁴³ Documento CONPES 4064 de 2021, pág. 3.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Idem: «(i) deficiencia en la infraestructura tecnológica necesaria para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana del país; y (ii) deficiencia en el compromiso de las instituciones nacionales y territoriales para la unificación de los esfuerzos que mejoren las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana», pág. 16.

12 de las 19 policías metropolitanas cuentan con unidades móviles de comando y control, lo que se traduce en un 63% de cobertura nacional [...] en este sentido, las policías metropolitanas que no cuentan con este tipo de sistemas son: Pasto, Popayán, Tunja, Neiva y Montería [...]. Las [...] **limitaciones de cobertura [...] restringen las acciones de prevención del delito de manera focalizada**, la mejora de los tiempos de respuesta y el acceso a la información para la toma de decisiones de manera contundente y eficaz⁴⁶.

3.1.4. Los **recursos financieros** aprobados para garantizar la puesta en marcha del proyecto de inversión priorizado en el documento CONPES 4064 de 2021 provienen del FONSECON y se estimaron en \$303.008.000.000, durante el periodo de ejecución 2022 a 2027⁴⁷. Para el **proyecto SIART** se destinaron **\$5.800.000.000** y su ejecución se haría inicialmente en el **año 2023**.

3.1.5. La Resolución 2296 del 30 de diciembre de 2021, expedida por el Ministerio del Interior, ordenó «la celebración de un convenio interadministrativo de cooperación con la Policía Nacional». El artículo cuarto señaló que: «las condiciones de las partes que suscriban el Convenio están fundamentadas en lo dispuesto en los artículos 209 de la Constitución Política, 95 de la Ley 489 de 1998 [...]».

3.1.6. En la **documentación previa al Convenio** presentada por el Ministerio del Interior se señaló:

Análisis del sector económico⁴⁸

[...]. Con los recursos del FONSECON [...] se busca [...] la adquisición de vehículos para una mejor operatividad y llegar oportunamente a los sitios donde se están presentando los delitos [...]

Aspectos económicos. La unión de esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional busca implementar la ejecución de los proyectos financieros cofinanciados con recursos del [...] FONSECON [...]

Aspectos técnicos. Componente 4. **Adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de mando y control móviles [SIART]** [...] con este componente **el ministerio del interior cubriría el 100% de la necesidad** al nivel de las metropolitanas de la Policía suministrándole a cada una de ellas 1 unidad móvil de comando y control con dos sistemas aéreos remotamente tripulados. Con lo anterior se logra prevenir

⁴⁶ Ibidem, pág. 23.

⁴⁷ Ibidem, pág. 34.

⁴⁸ Formato análisis del sector económico. Anexo 1, pág. 1 a 7.

el delito de manera focalizada [...], **este componente se desarrollará entre los años 2022 y 2023. Costo estimado de la implementación del componente \$2.996.730.386 [...]**

Estudio de la oferta. [...] es un convenio interadministrativo de cofinanciación, además la entidad pública con la cual se suscribe es única en la prestación de servicio, misión y naturaleza.

Estudio de la demanda. Se identifican **convenios previos** que se han realizado con la Policía Nacional [...].

Precios del Mercado. Se tiene como referencia los **valores aprobados** en el documento CONPES 4064 de 2021 de los siguientes proyectos: [...] Sistemas aéreos remotamente tripulados SIART \$ **5.800.000.000** [...].

Elaboración de estudios previos⁴⁹

El Ministerio del interior atiende las necesidades de [...] la fuerza pública conforme a los proyectos registrados en la plataforma [...] SIPI de la subdirección de seguridad y convivencia ciudadana [...]. A través de la suscripción del convenio interadministrativo de cooperación se puede continuar con el fortalecimiento de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana [...] al tiempo que **se incrementa la dotación de nuevas y más eficaces herramientas y tecnología para la prevención, disuasión, y control y mitigación de fenómenos que atentan contra la seguridad y convivencia ciudadana.** De esta forma, mediante la celebración del [...] Convenio se busca a través de la sinergia institucional, aunar esfuerzos técnicos, logísticos, administrativos y financieros para la ejecución de los proyectos aprobados en el documento CONPES 4064 de 2021 [...] así [...] d. Componente 4. Adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de mando y control móvil SIART [...] con este componente **el Ministerio del Interior cubrirá el 100% de la necesidad al nivel de las metropolitanas de la Policía [...]**, con lo anterior se logrará prevenir el delito de manera focalizada [...], las Policías que no cuentan con este tipo de sistemas son: Pasto, Popayán, Tunja, Neiva y Montería.

Justificación técnica y económica

[...] d. Componente 4. Costo estimado por \$5.800.000.000 [...] para la **vigencia**

⁴⁹ Formato elaboración estudios previos. Anexo 2, pág. 1 a 5.

Proyecto	Cantidad	V/Unit	Valor total
Sistemas aéreos remotamente tripulados	6	\$900.000.000	\$5.400.000.000
Centro de comando y control	1	\$400.000.000	\$400.000.000

Las actividades para desarrollar con la contratación y programación de ejecución de proyectos para el componente SIART se relacionan para los meses de **enero a diciembre de 2023**⁵⁰.

Matriz de riesgo. Los riesgos previstos y asignados fueron:

Riesgo	Consecuencia	Asignación
La Policía Nacional no suscribe el convenio en el plazo previsto.	Se retrasa el perfeccionamiento del convenio y se puede afectar el logro de los objetivos.	Policía Nacional.
La Policía Nacional no se presenta a suscribir o no llega a un mutuo acuerdo cuando se requiere para suscribir la liquidación del convenio.	Proceder con la liquidación unilateral del contrato.	Policía Nacional/Ministerio del Interior
Los bienes adquiridos por el FONSECON no cumplen con las condiciones técnicas establecidas.	Incumplimiento.	Policía Nacional
Cambios regulatorios que se deriven de declaratorias de estados de emergencia	Pueden afectar los trámites de importación y tributarios del proyecto	Policía Nacional/Ministerio del Interior

Como se puede observar, la Sala aprecia que, en planeación del Convenio, realizada por el Ministerio del Interior, **no fue identificado ni asignado el riesgo cambiario, el cual resultaba previsible dada la naturaleza de los proyectos que forman parte del objeto y alcance del mismo. En especial, del proyecto SIART cuya ejecución requería la importación de unidades de comando y control para la manipulación de aeronaves no tripuladas.**

⁵⁰ Documento justificación técnica y económica. Vigencias futuras excepcionales, pág. 9.

3.2. Hechos probados con ocasión de la suscripción del Convenio 2247 de 2021 y del Proyecto SIART.

- 3.2.1. El Convenio objeto de la consulta se suscribió el 30 de diciembre de 2021, inicialmente las cláusulas primera, segunda y octava establecieron que el mismo se hacía con el objeto de «aunar esfuerzos técnicos, logísticos, administrativos y financieros entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional» para la ejecución de los **6 proyectos** tecnológicos arriba citados, durante la vigencia de 2022 a 2027⁵¹.
- 3.2.2. En la cláusula octava del Convenio se pactó la forma de desembolso de los dineros del FONSECON, por parte del Ministerio, teniendo en cuenta el valor del Convenio [\$303.008.000.000] distribuido por cada vigencia fiscal, es decir de 2022 a 2027, pero sin fecha exacta de ejecución para cada uno de ellos. El párrafo tercero de dicha cláusula estableció que «los desembolsos se realizarán con sujeción al PAC y a la ubicación de fondos en la tesorería de EL MINISTERIO, de tal manera que **EL MINISTERIO no asume responsabilidad alguna por la demora que pueda presentarse en dichos desembolsos; en todo caso las obligaciones adquiridas por la Policía Nacional serán exigibles únicamente cuando EL MINISTERIO le haya transferido los respectivos recursos** en cada vigencia de acuerdo a lo dispuesto en el documento CONPES 4064». [Resaltado de la Sala].
- 3.2.3. De acuerdo con la obligación establecida en el numeral 3 de la cláusula tercera del Convenio, **la Policía Nacional radicó**, en la plataforma dispuesta por el ministerio, **el día 16 de febrero de 2022 el proyecto** denominado «adquisición de unidades móviles de comando y control articuladas a sistemas aéreos remotamente tripulados SIART para el fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana» **-Proyecto SIART-**. El Comité Técnico del SIES **aprobó** el proyecto mencionado en la sesión de la misma fecha.
- 3.2.4. Dicho proyecto tuvo por **objeto**: «adquirir unidades móviles de comando y control articuladas a sistemas aéreos remotamente tripulados SIART [...]»⁵². En la **descripción general** del proyecto se estableció la «adquisición de [5] unidades móviles de comando y control articuladas a [12] doce sistemas aéreos remotamente tripulados»⁵³.

⁵¹ Cláusulas segunda y octava del convenio interadministrativo 2247 de 2021.

⁵² Proyecto SIES, Anexo 4, pág. 2.

⁵³ Ibidem, pág. 2.

- 3.2.5.** En el **cronograma** incorporado en el citado proyecto se programó tanto el proceso contractual para la adquisición de las unidades móviles de comando y control, como su adjudicación y ejecución, para **los meses de marzo a octubre del año 2022**.
- 3.2.6.** Conforme a dicho **cronograma inicial**: a) la Dirección de Antinarcóticos de la Policía debía tener aprobadas las especificaciones técnicas de los objetos a adquirir en el mes de marzo de 2022 (fueron aprobadas por el Comité Técnico del SIES el mismo 16 de febrero de 2022⁵⁴); b) **los recursos** asignados para la citada adquisición se tendrían que haber **viabilizado entre los meses de marzo y abril de 2022**. Esta última actividad quedó **bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior y de la Dirección de Antinarcóticos**; y c) **los estudios previos** necesarios para el proceso de contratación de los objetos del proyecto SIART se debían realizar, por las dos entidades, en el mes de **abril de 2022**⁵⁵.
- 3.2.7.** El presupuesto **inicial** incorporado en el proyecto descrito estableció los siguientes valores⁵⁶:

Descripción	Unidad	Cantidad	Vr. Unitario	Vr. Parcial
Sistema aéreo remotamente tripulado	1	12	\$250.934.534	\$3.011.214.415
Unidad móvil del comando y control	1	5	\$574.929.294	\$2.874.646.471
Total presupuesto de implementación del sistema				5.885.860.886

- 3.2.8.** Mediante comunicación 2022-2925-SSC-3110 del 21 de febrero de 2022, el Ministerio del interior solicitó al Departamento Nacional de Planeación DNP que **la distribución de los recursos establecida en el documento CONPES 4064 fuera actualizada** de la siguiente forma: **los recursos aprobados** para el proyecto denominado sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control **SIART cambian su vigencia del año 2023 al año 2022**. El DNP aprobó dicho cambio mediante oficio No. 20223200216191 del 10 de marzo de 2022.
- 3.2.9.** El informe de ejecución del mes de febrero de 2022, suscrito por la subdirectora de proyectos para la seguridad y convivencia ciudadana del

⁵⁴ Ibidem, pág. 5 a 34.

⁵⁵ Ibidem, pág. 35.

⁵⁶ Promedio de las cotizaciones presentadas por las empresas EPIA S.A y Global Norte con fechas 15 y 16 de febrero 2002, respectivamente.

ministerio, dejó constancia de la aprobación del proyecto SIART por parte del comité técnico SIES, y la solicitud hecha por esta entidad de cambio de vigencia de los rubros presupuestales, así como de su aprobación por el DNP. Igualmente, indicó que el Convenio «lleva un avance del 0% considerando que [...] por lo pronto se definieron los proyectos aprobados a desarrollar en el marco del Convenio, de acuerdo con el Comité SIES». Asimismo, el informe de supervisión de la Policía Nacional del mes de febrero de 2022 señaló la aprobación del proyecto SIART por parte del Comité técnico.

- 3.2.10.** Ante el cambio en la vigencia de los recursos, mediante comunicación GS-2022-002504-OFITE- DIPON 29.25 del 26 de marzo de 2022, el Director General de la Policía Nacional **solicitó al ministerio la modificación del Convenio** y remitió como anexo los cronogramas modificados de 3 proyectos: i) sistema automático de identificación biométrica para el reconocimiento facial, palmar y dactilar [ABIS]; ii) sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control [SIART]; iii) cámaras corporales para los funcionarios de la Policía Nacional. También solicitó que los tres proyectos restantes se ejecutaran directamente por el Ministerio del Interior debido a que los mismos requerían una alta gestión y recursos de las entidades territoriales.
- 3.2.11.** Conforme al **cronograma modificado**, el proyecto SIART **debería iniciar** su etapa precontractual en la segunda semana de **mes septiembre de 2022** y haber **finalizado** con la entrega de los objetos adquiridos **en el mes de mayo de 2023**, previa aprobación de la modificación solicitada, así como de los trámites presupuestales. Estos últimos se previeron para el mes de **junio de 2022**.
- 3.2.12.** Mediante memorando MEM2022-10958- SSC-3110 del 6 de mayo de 2022, la supervisión del Convenio por parte del ministerio remitió a la Subdirección de Gestión Contractual de la misma entidad solicitud de modificación del Convenio.
- 3.3. Hechos probados con ocasión de la suscripción del Otrosí No. 1 al Convenio 2247 de 2021**
- 3.3.1.** El 13 de mayo de 2022 se suscribió entre las partes el Otrosí No. 1 al Convenio. Su motivación fue: i) la actualización realizada a las vigencias de los recursos establecidos en el documento CONPES 4064, autorizada por el DNP el 21 de febrero de 2022 en la comunicación 2022-2925-SSC-3110 [considerando 9]; y ii) la solicitud de modificación al Convenio hecha por la Policía Nacional mediante comunicación GS-2022-002504-OFITE- DIPON

29.25, así como la actualización de los cronogramas remitida por esta Entidad al ministerio [considerando 11].

- 3.3.2.** El Otrosí No. 1 tuvo como finalidad **limitar el objeto y alcance** del Convenio. De los 6 proyectos iniciales, le correspondería a la Policía Nacional la ejecución de **solo tres** de ellos: i) sistema automático de identificación biométrica para el reconocimiento facial, palmar y dactilar [ABIS]; y ii) sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control [SIART]; y iii) cámaras corporales para los funcionarios de la Policía Nacional. Los proyectos restantes quedaron bajo la responsabilidad del ministerio consultante⁵⁷.
- 3.3.3.** Las cláusula cuarta y quinta del Otrosí No. 1 modificaron las cláusulas sexta y octava del Convenio en cuanto al **valor de este y a los periodos** en los que se llevaría a cabo el **desembolso** de los dineros del FONSECON. El **valor del Convenio se disminuyó**, se estableció en \$226.679.000.000 distribuido entre las vigencias fiscales del 2022 al 2027. Para la vigencia fiscal del año 2022 se haría el desembolso de \$33.459.000.000 y para el 2023 \$7.399.000.000, **no se establecieron fechas específicas para el cumplimiento de tal obligación**. El párrafo tercero de la cláusula octava del Convenio quedó igual: «los desembolsos se realizarán con sujeción al PAC y a la ubicación de fondos en la tesorería de **EL MINISTERIO, de tal manera que EL MINISTERIO no asume responsabilidad** alguna por la demora que pueda presentarse en dichos desembolsos; **en todo caso las obligaciones adquiridas por la Policía Nacional serán exigibles únicamente cuando EL MINISTERIO le haya transferido los respectivos recursos** en cada vigencia de acuerdo a lo dispuesto en el documento CONPES 4064».
- 3.3.4.** Mediante comunicación OFI2022-11298-SEC- 4000 del 31 de mayo de 2022, el ministerio solicitó una nueva modificación al Convenio. Dicha solicitud fue aprobada por la Policía Nacional mediante oficio GS-2022-004624- OFITE de 5 de junio de 2022.
- 3.3.5.** El informe de ejecución del periodo marzo a junio de 2022, suscrito por la subdirectora de proyectos para la seguridad y convivencia ciudadana del ministerio, hizo constar lo expuesto en los numerales anteriores y señaló que el Convenio «lleva un avance del 0% considerando que [...] se definieron los proyectos aprobados a desarrollar en el marco del Convenio, de acuerdo con el Comité SIES y las [...] modificaciones

⁵⁷ Cláusula primera del Otrosí No. 1 que modifica la cláusula segunda del convenio interadministrativo de cooperación 2247 de 2021, pág. 9.

realizadas al Convenio. **Se realizaron diferentes reuniones y mesas de trabajo** con la Policía Nacional orientadas a definir estratégicamente la pertinencia de cada uno de los proyectos [...] y la ejecución eficiente de los recursos destinados [...] velando por su correcta inversión [...]».

- 3.3.6. La supervisión del mes de mayo de 2022 de la Policía Nacional registró las **mesas de trabajo realizadas** durante el mes de abril entre las dos entidades para construir el Otrosí No. 1. La supervisión del mes de junio de 2022 dejó observaciones sobre las **reuniones realizadas** en el mes de mayo para la revisión definitiva del Otrosí y su firma. Igualmente, la supervisión del mes de julio dejó constancia de las comunicaciones enviadas al ministerio para concertar y aprobar el contenido del Otrosí No. 2, entre ellas las de radicado: GS-2022-004934-OFITE de 16 de junio de 2022 y GS-2022-05160-OFITE de 23 de junio de 2022.

3.4. Hechos probados con ocasión de la suscripción del Otrosí No. 2 al Convenio 2247 de 2021

- 3.4.1. El 5 de julio de 2022 se suscribió por las partes el **Otrosí No. 2** al Convenio. El mismo tuvo como motivación: i) **dejar sin efectos el Otrosí No. 1** y preservar la estructuración inicial [considerandos 16 y 17]; ii) **los trámites administrativos y presupuestales que soportan el Convenio** que contemplan nuevas obligaciones para las partes; y iii) cambiar los nombres de dependencias comprometidas con la supervisión, en virtud de la expedición del Decreto 113 del 25 de enero de 2022, que modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional [considerando 20].
- 3.4.2. El Otrosí No. 2 modificó las cláusulas tercera y cuarta del Convenio atinentes a las obligaciones de las partes, así como la décima y décima primera relativas a la supervisión y control del Convenio. También modificó la cláusula décimo segunda que estableció el comité de coordinación y seguimiento. Las demás cláusulas continuaron vigentes e invariables como en la versión original, entre ellas la cláusula octava en la que se pactó la forma de desembolso de los dineros del FONSECON. Dicha cláusula contempló para la vigencia de 2022 el desembolso de la suma de \$50.502.000.000, sin incluir una fecha específica para la realización de este. El párrafo tercero de la citada cláusula octava no se modificó, por lo que el ministerio debía realizar «los desembolsos con sujeción al PAC y a la ubicación de fondos en la tesorería [...] **en todo caso las obligaciones adquiridas por la Policía Nacional serán exigibles únicamente cuando EL MINISTERIO le haya transferido los respectivos recursos** en cada vigencia de acuerdo a lo dispuesto en el documento CONPES 4064».

- 3.4.3.** En la comunicación GS- 2022- 009463- OFITE dirigida a la subdirectora de convivencia y seguridad ciudadana del ministerio se indica que «mediante la resolución del 31 de agosto de 2022 se incorporaron [fueron apropiados] las partidas provenientes del Convenio para la asignación del presupuesto» y que fue realizado el trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para dar continuidad a la asignación interna del presupuesto.
- 3.4.4.** El 7 de septiembre de 2022 se realizó **reunión de seguimiento** del Convenio con la presencia del secretario general y el supervisor del Convenio por parte del ministerio, y los responsables de las unidades de la Policía Nacional ejecutoras del mismo, para **poner en consideración una tercera modificación** al Convenio con la finalidad de **reducir su alcance únicamente a dos proyectos** «i) sistema automático de identificación biométrica para el reconocimiento facial, palmar y dactilar [ABIS]; y ii) sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control [SIART] »⁵⁸.
- 3.4.5.** En el acta No. 038 JESEP-COVAR, de fecha 7 de septiembre de 2022, se indicó que «[...] **los proyectos mencionados en la actualidad cuentan con todos los requisitos previamente avalados por los diferentes Comités**, lo anterior con el fin de ser contextualizados en la mesa de trabajo y aprobación [sic] del señor Ministro del Interior, **para iniciar conforme al cronograma de contratación sin ningún tipo de novedad** [...]». Conforme a lo anterior el señor secretario los aprueba [...] entendiendo entonces que de los seis proyectos contenidos en el CONPES [...] solo se sugiere habilitar para su contratación a los dos antes mencionados [...]»⁵⁹.
- 3.4.6.** El 16 de septiembre de 2022 se realizó **reunión de seguimiento** con los supervisores del Convenio por ambas partes, en el acta No. 039 JESEP-COVAR se acordó: «1) el ministerio a través del secretario general solicitará [...] el modificatorio No. 3, donde la Policía únicamente ejecutará los proyectos ABIS Y SIART; 2) el ministerio solicitará concepto de viabilidad al DNP **para realizar el ajuste al alcance del Convenio y al presupuesto**; y 3) se realizará mesa técnica y jurídica entre las partes el día 21 de septiembre de 2022 [...]»⁶⁰.
- 3.4.7.** El Ministerio del Interior solicitó realizar el Otrosí No. 3 al Convenio el 19 de septiembre de 2022, mediante comunicado 2022-2-004000-019011-id

⁵⁸ Considerando No. 12 del Otrosí No. 3 al Convenio, suscrito por las partes el 10 de noviembre de 2022.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Comunicado GS-2022-09463- OFITE, pág. 2.

20634, radicado el 4 de octubre de 2022 en la Dirección General de la Policía Nacional bajo el No. GE-2022-062757-DIPON.

3.4.8. Los días 20, 21 y 22 de septiembre de 2022 se desarrollaron **reuniones de seguimiento** con la presencia de los supervisores del Convenio por ambas partes con el objeto de continuar con la estructuración del Otrosí No. 3⁶¹.

3.4.9. Mediante comunicado GS-2022-007950-OFITE del 6 de octubre de 2022, el supervisor del Convenio por parte de la Policía Nacional emitió concepto de viabilidad para dicha modificación. Por lo que a través del memorando 2022-3-003100-024480- Id 24874, **el ministerio solicitó realizar la tercera modificación al Convenio**⁶².

3.4.10. La supervisión del mes de septiembre de 2022 de la Policía Nacional señaló que mediante comunicado GS-2022-006565- OFITE de 19 de agosto de 2022 «**se le informa a la subdirectora de convivencia y seguridad ciudadana y a la supervisora por parte del ministerio el avance del Convenio en virtud de las obligaciones establecidas en el numeral 14 de la cláusula tercera [...]**».

3.5. Hechos probados sobre el proceso de contratación radicado PN DIRAN SA MC-097-2022

3.5.1. El 10 de octubre de 2022, la Policía Nacional **publicó** en el SECOP II **el aviso de convocatoria del proceso** de contratación radicado PN DIRAN SA MC-097-2022 para la «adquisición de aeronaves no tripuladas [drones] y unidades móviles de comando y control [vehículos] para la manipulación de las mismas con adecuaciones tecnológicas para Policía Nacional a nivel nacional SIART»⁶³, **así como sus estudios previos y el proyecto pliego de condiciones**. De dicho proceso se derivaron dos contratos de compraventa: i) PN- DIRAN 02-2-10093-22 [adquisición de drones]; y ii) PN- DIRAN 02-2-10094-22 [adquisición de vehículos] el cual es objeto de esta consulta.

3.5.2. Los citados **estudios previos** establecieron:

⁶¹ Comunicado GS- 2022-009463-OFITE, pág. 2.

⁶² Considerandos No. 16, 17 y 18 del Otrosí No. 3 al Convenio, suscrito por las partes el 10 de noviembre de 2022.

⁶³<https://www.secop.gov.co/CO1BusinessLine/Tendering/ContractNoticeView/Index?prevCtxLbl=Buscar+procesos&prevCtxUrl=https%3a%2f%2fwww.secop.gov.co%3a443%2fCO1BusinessLine%2fTendering%2fContractNoticeManagement%2fIndex¬ice=CO1.NTC.3473876>.

i.Descripción general del objeto: [...] Lote 1- adquisición de aeronaves no tripuladas [drones] y Lote 2- adquisición de unidades móviles de comando y control SIART [vehículos], para la manipulación de las mismas con adecuaciones tecnológicas para Policía Nacional a nivel nacional.

ii.Valor estimado: [...] (\$7.536.931.764) incluidos impuestos, distribuidos así: Lote 1[...] (\$4.521.731.764) [...]. Lote 2 [...] (3.015.200.000)». Para el Lote 2 se especificó que cada unidad móvil de comando y control estaba compuesta por «microbús; anexo especificación para vehículos uniformados plan integral de innovación, transparencia y efectividad policial; y unidad móvil de comando y control SIART». **Cantidad contratada «4»**. El valor unitario por cada objeto a adquirir «**\$753.800.000**» y el valor total «**\$3.015.200.000**». La distribución prevista de las unidades de comando y control fue «DIRAN 1, Tunja 0, Montería 1, Pasto 1, Popayán ⁶⁴».

iii.Identificación de la necesidad y justificación: La entidad estatal mediante mesas de trabajo establecidas con el Ministerio de Defensa [...] Policía Nacional- Oficina Telemática [OFITE] y la Dirección de Antinarcóticos [...] **evidencian la necesidad de dotar** con aeronaves no tripuladas [drones] y unidades móviles de comando [vehículos] para su operación, con los cuales se pueda cumplir los objetivos de seguridad y defensa nacional en cuanto a la seguridad ciudadana [...] no obstante se requiere **ampliar la capacidad** en todas las metropolitanas de policía del país, con un mínimo de 2 drones y un vehículo por unidad, requeridos en la vigencia 2022. **Sin embargo, [...] los recursos para dotar la institución se encuentran limitados, haciendo necesario que se prioricen la cantidad de drones en las zonas estratégicamente donde mayor impacto tendrán en la seguridad ciudadana.** [...] Estos vehículos cuentan especificaciones [sic] técnicas avaladas por la Dirección Administrativa y Financiera, y la oficina de telemática de la Policía Nacional [...]. Es de resaltar que con esto **se lograría cubrir un 88% de las metropolitanas de la Policía del país**, quedando pendientes las metropolitanas de: Santa Marta, Manizales, Neiva y Soacha⁶⁵.

iv.Comunicaciones de aprobación para el inicio del proceso contractual:

[...]GS- 2022- 094829-DIRAN, de 29 de julio de 2022, suscrita por [...] el jefe de área de aviación policial [...] solicita la certificación del plan de compras del recurso Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado para adelantar el proceso contractual [...]. **Mediante Certificación Plan de Adquisiciones de Gastos de Funcionamiento No. 224 de 10 de agosto de 2022 se aprueba un total de \$1.767.000.000 [...]**

GS-2022-102835-DIRAN, de 29 de agosto de 2022, suscrita por [...] el jefe de área de aviación policial (e) en la que solicita al director de antinarcóticos (e) [...] viabilidad

⁶⁴ Estudios previos, pág. 1 a 3.

⁶⁵ Idem, pág. 3 a 7.

para el inicio del proceso contractual, que fue contestada de manera afirmativa mediante comentario GEPOL del 2 de septiembre de 2022 [...]

GS-2022-107518-DIRAN, de 9 de septiembre de 2022, suscrita por el [...] director de antinarcóticos(e) solicita certificación del plan de compras del recurso del Ministerio del Interior para adelantar el proceso contractual [...]. **Mediante Certificación del Plan Anual de Adquisiciones No. 118 del 12 de septiembre de 2022 se aprueba un total de \$5.800.000.000.**

GS-2022-031426-DIRAN, de 19 de septiembre de 2022, suscrita por el director administrativo y financiero (e) se da viabilidad al uso de las fichas técnicas de la unidad móvil de comando y control para adelantar el proceso contractual⁶⁶ [...].

v. Análisis de la demanda: [...] De acuerdo a las especificaciones técnicas aprobadas por la oficina telemática y el grupo de movilidad no se pueden adquirir los vehículos mediante acuerdo marco de precios, toda vez que **se deben hacer modificaciones a los vehículos**⁶⁷ [...]. Se evidencia que la Dirección Antinarcóticos no ha realizado procesos de contratación del mismo vehículo modificado [...] Por parte de otras entidades estatales se encuentra que respecto a la adquisición de vehículos modificados de acuerdo a las necesidades de cada una, lo cual determina **el valor que depende de la cantidad de modificaciones** y el tipo de vehículo que se va a intervenir, así las cosas, esta entidad encuentra que varias entidades estatales **recurren al mercado para suplir sus necesidades con las empresas del sector automotriz que están dispuestas a realizar los cambios requeridos para suplir cada una de las necesidades** [...] ⁶⁸.

vi. Análisis del mercado: [...] verificados los códigos correspondientes a la adquisición de vehículos modificados se encuentra que existe pluralidad de oferentes que pueden brindar el servicio [...] para realizar las modificaciones de forma y de fondo en cuanto a la modificación tecnológicas [sic] y el mobiliario requerido según las especificaciones técnicas [...]

vii. Análisis de la oferta: [...] Mediante solicitud de información a proveedores [095 de 2022 y 095 de 2022] a empresas del sector que ofrecen el mercado de unidades móviles de comando y control SIART [vehículos modificados] Lote 2, [...] se allegaron cotizaciones de las empresas [...] EPIA SAS [...] GEOSYSTEM INGENIERÍA SAS [...] PRODESATEN⁶⁹ [...]. El precio del mercado para el Lote 2:

⁶⁶ Idem, pág. 8 a 10.

⁶⁷ Idem, pág. 10.

⁶⁸ Idem, pág. 19.

⁶⁹ Idem, pág. 22. Las 3 cotizaciones fueron aportadas por la Policía Nacional y obran en: <https://www.secop.gov.co/CO1BusinessLine/Tendering/ContractNoticeView/Index?prevCtxLbl=Buscar+procesos&prevCtxUrl=https%3a%2f%2fwww.secop.gov.co%3a443%2fCO1BusinessLine%2fTendering%2fContractNoticeManagement%2fIndex¬ice=CO1.NTC.3473876>.

LOTE 2: ADQUISICIÓN DE UNIDADES MÓVILES DE COMANDO Y CONTROL SIART (VEHÍCULOS) PARA MANIPULACIÓN DE LAS AERONAVES NO TRIPULADAS CON ADECUACIONES TECNOLÓGICAS					
ITEM	DESCRIPCIÓN	COTIZACIÓN GEOSYSTEM	COTIZACIÓN EPIA	COTIZACIÓN PRODESATEN	MEJOR VALOR ESTIMADO
2.1	Microbús	\$ 304.040.000	\$ 289.300.000	\$ 525.000.000	\$ 289.300.000
2.2	Anexo especificación para vehículos uniformados plan integral de innovación, transparencia y efectividad policial	\$ 64.974.000	\$ 59.500.000	\$ 90.000.000	\$ 59.500.000
2.3	Unidad móvil de comando y control SIART	\$ 426.020.000	\$ 405.000.000	\$ 285.000.000	\$ 405.000.000
VALOR TOTAL LOTE 2					\$753.800.000

Fuente. Estudios previos publicados en el SECOP II⁷⁰

viii. Constancia del Almacenista de Movilidad de la DIRAN: [...] consultado el inventario de bienes del almacén, no se cuenta con disponibilidad de estos para suplir la demanda para la vigencia de 2022, así: ⁷¹

ITEM	CÓDIGO SAP SILOG	DESCRIPCIÓN	NECESIDAD REAL	EXISTENCIA ALMACÉN	CANTIDAD ADQUIRIR	DÉFICIT %
2.1	1222574	UNIDAD MÓVIL DE COMANDO Y CONTROL SIART	7	0	4	42%

Fuente. Estudios previos publicados en el SECOP II⁷²

3.5.3. El 14 de octubre de 2022, mediante comunicado 2022-3-003122-024811 – id 26449, la supervisión del Convenio por parte del ministerio realizó al grupo de Gestión Financiera y Contable la **solicitud del primer desembolso** de Convenio por el valor de \$5.800.000.000, para lo cual adjuntó:

i) Anexo 6. Recibo a satisfacción de bienes y servicios o avance de obra en el que expresó que **se validó la publicación de los informes de ejecución del Convenio en la Plataforma SECOP II**⁷³ y por lo tanto solicitó el pago de la factura a la Dirección de Antinarcóticos.

ii) Anexo 8. **Constancia del cumplimiento de obligaciones** en el marco del Convenio. Se certificó el cumplimiento de los requisitos necesarios para su legalización y por tanto autoriza el desembolso⁷⁴.

⁷⁰ Estudios previos, pág. 25.

⁷¹ Idem, pág. 33

⁷² Idem, pág. 33.

⁷³ Informe para pago. Anexo 6, pág. 2. Conforme al SECOP II, el aviso de convocatoria, los estudios previos y el proyecto de pliego de condiciones fueron publicados el día 10 de octubre de 2022.

⁷⁴ Constancia de cumplimiento de las obligaciones en el marco de un convenio interadministrativo. Anexo 8, pág. 1.

iii) Factura electrónica por el valor del desembolso realizada el 12 de octubre.

iv) Cronograma de ejecución del proyecto SIART aprobado por las dos entidades, en el cual se indicó que **«la apertura y publicación del proceso precontractual y el resultado de las evaluaciones y la adjudicación se hará entre los meses de octubre y noviembre de 2022»**, previa entrega de los estudios previos⁷⁵.

3.5.4. El desembolso de los \$5.800.000.000 provenientes del FONSECON y destinados a la ejecución del proyecto SIART se realizó el 26 de octubre de 2022⁷⁶.

3.6. Hechos probados con ocasión de la suscripción del Otrosí No. 3 al Convenio 2247 de 2021

3.6.1. El 10 de noviembre de 2022 se suscribió por las partes el Otrosí No. 3 al Convenio, en el que se modificó el contenido de las cláusulas segunda [alcance], tercera y cuarta [obligaciones de las partes], quinta [plazo de ejecución], sexta [valor del Convenio y sujeción de las apropiaciones presupuestales], octava [forma de desembolsos], así como las cláusulas décima, décima primera y décima segunda [supervisión y control, apoyo a la supervisión, y comité de coordinación y seguimiento, respectivamente].

3.6.2. Con el Otrosí No. 3⁷⁷:

i) **el alcance del Convenio se restringió** a la ejecución de dos proyectos tecnológicos de los seis inicialmente previstos: i) sistema automático de identificación biométrica para el reconocimiento facial, palmar y dactilar [ABIS] y ii) sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control [SIART].

ii) **El plazo de ejecución se redujo** del 31 de diciembre del 2027 al 31 de diciembre de 2023.

iii) **El valor del Convenio se disminuyó** de \$303.008.000.000 a \$23.797.500.000.

⁷⁵ Cronograma de ejecución proyecto SIART. Ministerio de Defensa. Policía Nacional. Dirección Antinarcóticos, pág. 1. Los Estudios previos aportados como prueba por la Policía Nacional tienen fecha de 20 de septiembre de 2022. Sin embargo, los que se encuentran publicados en la Plataforma SECOP II no tienen fecha. Por el principio de publicidad que garantiza esta plataforma, esta Sala tiene como prueba los estudios previos publicados el día 11 de octubre de 2022.

⁷⁶ Certificado de Tesorería de fecha 4 de marzo de 2024.

⁷⁷ Otrosí No. 03 al convenio interadministrativo 2247 de 2021.

- iv) **La forma de realizar los desembolsos cambió**, pues los mismos fueron realizados el **día 26 de octubre de 2022**, mediante orden de pago 338177222, por \$5.800.000.000 destinados a la ejecución del proyecto SIART y el día 4 de noviembre de 2022, con orden de pago 353217422, por 17.997.500.000, destinados al proyecto ABIS.
- v) Los párrafos primero, segundo y tercero de la citada cláusula octava, no fueron modificados y se conservaron en su forma original. Entre ellos, el párrafo tercero que indicó: «[...] **en todo caso las obligaciones adquiridas por la Policía Nacional serán exigibles únicamente cuando EL MINISTERIO le haya transferido los respectivos recursos [...]**». Es decir, para el caso del proyecto SIART, **a partir del 26 de octubre de 2022**.
- vi) Las partes se comprometieron en la cláusula décima a remitir el Otrosí No. 3 a cada entidad **para que se realizaran los trámites presupuestales que se deriven**, sin embargo, no se efectuaron las apropiaciones correspondientes a las vigencias futuras aprobadas de 2023 y 2027. Así mismo, se **comprometieron a remitir esta modificación del Convenio al DNP** para que ella adoptara las medidas pertinentes.

3.6.3. El informe de supervisión del ministerio del periodo julio a 10 de noviembre de 2022 señaló:

- i) Los dos desembolsos que fueron realizados por el ministerio el 26 de octubre y 4 de noviembre de 2022, respectivamente.
- ii) Los cronogramas enviados por la Policía para el trámite del Otrosí No. 3, en los que se mantiene **«la apertura y publicación del proceso precontractual y el resultado de las evaluaciones y la adjudicación se hará entre los meses de octubre y noviembre de 2022»**.
- iii) La suscripción del citado Otrosí No. 3 «en atención a las diferentes novedades en el año 2022 y las diferentes acciones necesarias para garantizar la ejecución efectiva del Convenio, con el objetivo de ponerlas en conocimiento a través del presente informe y **que sirvan de guía para quien asume la supervisión en propiedad**, como subdirector de proyectos para la seguridad y convivencia ciudadana, a partir del 8 de noviembre de 2022».
- iv) Las novedades y las acciones a las que hizo referencia el citado informe son las que se relataron desde del 5 de julio de 2022, fecha de la firma del Otrosí No. 2, hasta la suscripción del Otrosí No. 3 el 10 de noviembre de la misma anualidad.

- v) Finalmente, este informe dejó constancia de «diferentes reuniones y mesas de trabajo realizadas con la Policía Nacional, orientadas a definir estratégicamente la pertinencia de cada uno de los proyectos [...] y la ejecución eficiente de los recursos destinados [...] velando por su correcta inversión [...]».

3.6.4. El informe de supervisión de la Policía Nacional del mes de noviembre de 2022 hizo constar una reunión realizada por ambas partes el día 4 de noviembre de 2022, así como de las comunicaciones arriba citadas cuyo objeto fue el trámite realizado por las partes para el Otrosí No. 3. Entre ellas, la de radicado GS-2022- 007952-OFITE de 6 de noviembre de 2022, dirigida a la subdirectora de convivencia y seguridad ciudadana del ministerio, con el proyecto de Otrosí No. 3.

3.6.5. El 30 de noviembre de 2022 la Policía Nacional, mediante comunicación GS-2022- 009463- OFITE, envía a la subdirectora de convivencia y seguridad ciudadana del ministerio el «informe final de seguimiento al Convenio por parte del supervisor general». En él puso de presente que: i) mediante la **resolución del 31 de agosto de 2022 se incorporaron las partidas** provenientes del Convenio para la asignación del presupuesto y el trámite realizado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para dar continuidad a la asignación interna del presupuesto; ii) las comunicaciones y reuniones de seguimiento llevadas a cabo el 7 y 16, 20, 21 y 22 de septiembre de 2022 [actas No. 038 y 039 JESEP-COVAR], con los supervisores de ambas partes para estructurar el Otrosí No. 3; y iii) la suscripción del mismo.

3.7. Hechos probados con ocasión de la suscripción del contrato PN-DIRAN 02-2-10094-22

3.7.1. El contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 suscrito el 28 de noviembre de 2022 entre la Policía Nacional -Dirección Antinarcóticos- y EPIA S.AS tuvo por objeto la **adquisición de 4 unidades móviles de comando y control SIART [vehículos]** para la manipulación de aeronaves no tripuladas con adecuaciones tecnológicas para la Policía Nacional, Lote 2, por el valor de **\$3.015.196.000**, asimismo, se pactó un plazo de ejecución inicial hasta el 31 de diciembre de 2022.

3.7.2. Dicho contrato inició su ejecución el 12 de diciembre de 2022⁷⁸ y fue prorrogado en dos ocasiones, la primera: el 23 de diciembre 2022 para ampliar el plazo de ejecución hasta el 31 de mayo de 2023⁷⁹, y la segunda,

⁷⁸ Acta de inicio contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22.

⁷⁹ Prórroga No. 1 contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22, pág. 2.

suscrita el 31 de mayo de 2023, que prorrogó la ejecución hasta el 30 de junio de 2023⁸⁰.

3.7.3. La Prorroga No. 1 fue motivada en: i) la solicitud de la empresa contratista de fecha 16 de diciembre de 2022; ii) la constancia del comunicado GEPOL de 25 de diciembre de 2022 en la que se autoriza la prórroga por parte de la Dirección de Antinarcóticos. Esta modificación se publicó en el SECOP II el día 27 de diciembre de 2022. No consta en los documentos allegados a la Sala las circunstancias fácticas que justificaron dicha prórroga.

3.7.4. La Prorroga No. 2 se publicó en el SECOP II el 1 de junio de 2023 y se motivó en:

i) la reiteración de la solicitud de prórroga hecha por la empresa contratista presentada el 30 de mayo de 2023 en la que indicó:

«[...] que el día 28 de marzo de 2023 el proveedor GLOBAL NORTE SAS informa [...] que el equipo inversor en baterías tiene un tiempo de entrega actualizado hasta el 20 de junio de 2023 como se indica en la certificación de tiempo de llegada [...] por lo que tiene un tiempo de entrega confirmado para la misma fecha [...] la demora en el suministro de los equipos por parte del proveedor es a causa de la situación actual de alta demanda de baterías de Litio Pylontech US2000 Plus a nivel mundial para la fabricación de vehículos híbridos y eléctricos, lo que ha traído consigo afectaciones en la ejecución del contrato [...]».

ii) La superación de las circunstancias por las que se negó la primera solicitud de prórroga, pues mediante comunicado GS- 2023-061084-DIRAN de 23 de mayo 2023 la supervisión de la Policía Nacional había emitido concepto desfavorable para la misma, teniendo en cuenta que: «para la fecha hacía falta la llegada no solo de las baterías sino también adelantar algunas adecuaciones en los vehículos consistentes en la programación del sistema de transmisión del video. A la fecha de 31 de mayo de 2023 el sistema ya se encuentra operativo y funcional».

iii) El comunicado GS-2023-061084-DIRAN de 23 de mayo de 2023 en el que se evidenció que los vehículos llevaban 5 meses de SOAT empleado sin que estuvieran en servicio. Como respuesta, el contratista manifestó en la reiteración de la solicitud de prórroga que «realizará la adquisición de un año adicional de SOAT para cada uno de los vehículos, el cual iniciará una vez se dé el recibo a satisfacción por parte de la supervisión». Igualmente, el contratista «instalará escalones eléctricos que facilitan el acceso a los vehículos, sin costo adicional [...]».

⁸⁰ Prórroga No. 2 contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22, pág.3.

- iv) La visita realizada a la empresa EPIA SAS el 30 de mayo de 2023 en la que se verificó que «solo resta por ser instalada la batería del componente [...] debido a la flamabilidad de estas baterías no es posible su transporte por vía aérea, por lo que la fecha estimada depende de su traslado vía marítima. No es posible obtenerlas antes». Por lo anterior, la solicitud de prórroga fue decidida como «técnicamente viable». Se adjuntó la certificación de 11 de mayo de 2023 emitida por GLOBAL NORTE SAS en la que se indica que «la fecha de llegada del equipo solicitado por EPIA SAS mediante orden de compra 028 tiene una fecha de llegada para el día 20 de junio de 2023».
- v) El comunicado GS-2023-061084-DIRAN de 23 de mayo de 2023 en el que se «emite concepto favorable para otorgar la prórroga hasta el 30 de junio de 2023».

3.7.5. Este contrato **fue liquidado de manera bilateral** el 22 de febrero de 2024. En el acta de liquidación se hizo constar que «la Policía Nacional cumplió con las obligaciones del contrato [...] y que aceptó a entera satisfacción la entrega de los bienes y/o servicios de acuerdo a las características, condiciones, cantidades, precios, modalidades y especificaciones técnicas establecidas en el contrato [...] por lo que las partes, recíprocamente, declaran estar a paz y salvo por todo concepto [...]». Conforme al último cronograma aprobado, la liquidación del Contrato estaba prevista para el mes de junio de 2023.

La Sala precisa que **las cantidades y los precios de las unidades de comando y control SIART mencionados en los documentos realizados con anterioridad al desembolso de los dineros del FONSECON⁸¹ [26 de octubre de 2022], no eran definitivos sino estimativos**. La fecha del desembolso de los dineros por parte del Ministerio del interior **dio inicio a la exigibilidad de las obligaciones** establecidas para la Policía Nacional.

3.8. Hechos probados con posterioridad a la suscripción del contrato PN-DIRAN 02-2-10094-22

- 3.8.1.** El informe de supervisión del mes de enero de 2023 por parte del ministerio se realizó sin dejar ninguna observación al respecto.
- 3.8.2.** El informe del mes de febrero de 2023 esta misma entidad indicó que «para la financiación del proyecto SIART, contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 la Policía Nacional aportó con sus propios recursos [...] \$1.711.933.940 [...]».

⁸¹ Como se indicó en los hechos probados, los documentos realizados con anterioridad al desembolso de los dineros del FONSECON en los que se mencionan cantidades y precios de las unidades de comando y control son: «los documentos previos al Convenio» y el «Proyecto SIART».

Este último informe observó que de: «los tres contratos derivados del Convenio; solo dos se encuentran en ejecución, entre ellos el que corresponde a la adquisición de vehículos SIART, contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 [...] y **se registran avances**». Finalmente, señaló que: «la supervisión asumida a partir del 20 de febrero de 2023 continuará con el control y seguimiento de la etapa contractual [...] que se encuentra en ejecución con avances considerables [...]», y que **«los estudios de mercado, análisis de ofertas y demás procesos inherentes al proceso precontractual, fueron realizados con antelación a la presente vigencia, por parte del Policía Nacional de acuerdo con su plena autonomía técnica, administrativa y contractual, pactada en el Convenio [...]»**.

- 3.8.3.** El informe de supervisión de febrero de 2023 por parte de la Policía Nacional informó que «las unidades móviles de comando y control se encuentran en las instalaciones de la empresa EPIA SAS [...] en etapa de modificación y adecuación tecnológica, de acuerdo a la prórroga No. 1 [...]». Asimismo, **anexó el registro fotográfico de los 4 vehículos** y el acta con los compromisos durante el tiempo de permanencia de los vehículos en la empresa contratista.
- 3.8.4.** El 2 de marzo de 2023 se realizó entre las partes una reunión de seguimiento al Convenio en la cual se integró una mesa de trabajo para el componente SIART en la que se concluyó que «[...] dichos vehículos ya cuentan con las matrículas correspondientes y se encuentran en la empresa y están en la etapa de adecuación y modificación tecnológica. **Hay un avance del 60%** con respecto al cronograma. La fecha máxima de ejecución es del 30 de mayo del 2023 de acuerdo con la prórroga [...]»⁸².
- 3.8.5.** El 13 de abril de 2023 se realizó entre las partes una reunión de seguimiento al Convenio en la que la mesa de trabajo del componente SIART dejó constancia de que: «por parte de adquisiciones móviles de comando [sic], se encuentra la etapa de adecuación tecnológica y adecuación mobiliaria, con fecha de máxima de terminación 31 de mayo del 2023. Se efectúa semanalmente visita a las instalaciones de la empresa y el avance es notorio en el desarrollo de las adecuaciones. Se tiene **un avance total del 65%** de acuerdo con el cronograma»⁸³.
- 3.8.6.** Mediante correo electrónico de fecha 25 de abril de 2023, la subdirección de proyectos para la seguridad y convivencia ciudadana del ministerio le solicitó a la Policía Nacional «los soportes financieros de la contratación del componente SIART [...] Teniendo presente que lo desembolsado por

⁸² Acta No. 02M23-2247, pág. 1 y 2.

⁸³ Acta No. 13A23-2247, pág. 1 y 2.

FONSECON fue \$5.800.000.000 y que el valor total del componente fue \$7.511.933.490, dando una diferencia de \$1.711.933.225».

- 3.8.7.** Mediante correo electrónico de la misma fecha, La Policía Nacional respondió e indicó que, mediante comunicado GS-2023-149752-DIRAN se solicitó a la oficina de planeación la reducción de \$55.066.510 al recurso aportado por la Policía Nacional \$1.767.000.000. Ello con la finalidad de que el total aportado por la Policía Nacional fuera de: \$1.711.933.225. También informó que a esa fecha faltaba por ejecutar \$1.620.000.000 de acuerdo con la Prorroga No. 1 al contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22.
- 3.8.8.** El valor de los recursos provenientes del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, aportados mediante Certificación Plan de Adquisiciones de Gastos de Funcionamiento No. 224 de 10 de agosto de 2022, se registró dentro de los estudios previos publicados en el SECOP II el 10 de octubre de 2022⁸⁴.
- 3.8.9.** El 3 de mayo de 2023 se realizó entre las partes una reunión de seguimiento al Convenio. La mesa de trabajo del componente SIART hizo constar: «para el lote 2 quedan 30 días para culminación de la prórroga [...]. Los vehículos se encuentran en el taller del contratista para la modificación tecnológica»⁸⁵.
- 3.8.10.** El 7 de junio de 2023 la reunión de seguimiento entre las partes del Convenio señaló los siguientes temas:

Se tiene un avance total del 95% de acuerdo con el cronograma, se está a la espera de las baterías para la adecuación mobiliaria de los vehículos y así completar el 100% del proyecto. El contrato con la empresa EPIA SAS se prorrogó el día 31 de mayo del 2023 por 30 días más. La fecha de llegada de las baterías es el día 20 de junio del 2023. Para los días del 20 de junio al 30 de junio se estarían realizando la entrega a satisfacción de los vehículos de conformidad a la ficha técnica. Por otro lado, el capitán [...] manifiesta que los drones fueron entregados a satisfacción en el mes de diciembre⁸⁶.

- 3.8.11.** El 5 de julio de 2023 se realizó una nueva reunión de seguimiento entre las partes indicando un acuerdo para el componente SIART:

[...] se van a entregar 4 vehículos y 13 drones, [...] los representantes de la Policía dicen que se redujo un vehículo por costos; en la viabilización inicial los costos estaban acordes, y después de adversas situaciones el dólar subió, y se toma [sic] la decisión de excluir un vehículo y aumentar un dron tipo 2. Esta justificación está

⁸⁴ Estudios previos, pág. 8 a10.

⁸⁵ Acta No. 03MAY23-2247, pág. 1 y 2.

⁸⁶ Acta No. 07JUN23- 2247, pág. 1 y 2.

sustentada hacia la policía y no al ministerio [sic], por ende, la policía sustentara la justificación por escrito [...]

Por parte de Policía y del ministerio se optó por [...] **realizar la entrega formal** de los elementos del [...] componente SIART, dejando salvedad que la policía entregara un documento donde se materialice el desglosé del vehículo y la adición de los drones con el recurso asignado por FONSECON.

Para el viernes 07 de julio del 2023 se realizará la entrega de lo viabilizado dentro del Convenio que son: 4 vehículos y 13 drones, en donde la supervisión del ministerio realizara una inspección y verificación de los seriales de los 13 drones [...] en las instalaciones de la policía en Guaymaral y de los 4 vehículos que se encuentran en la empresa EPIA de la ciudad de Bogotá.

Posterior a esa inspección la policía trasladara 2 drones para realizar las pruebas funcionales del componente SIART en donde se encuentran los vehículos y así poder firmar el anexo 26 [acta de recibo y entrega de bienes proyectos FONSECON]⁸⁷.

En el acta de esta reunión se indica que «el porcentaje de **avance de la ejecución es del 100%**»⁸⁸.

3.8.12. El 7 de julio de 2023 en la reunión de seguimiento realizada por las partes se hizo una visita de verificación e inspección de los elementos del Convenio, componente SIART Lote I [drones] y Lote II [vehículos]. **«Se hizo un registro fotográfico de los 4 vehículos con sus respectivos accesorios, fichas técnicas y la implementación tecnológica tanto mobiliaria como sistemática.** Por parte de los drones se inspeccionaron 12 [...] con sus respectivos accesorios y fichas técnicas. **Se realiza prueba al componente tecnológico de la unidad móvil».** En el acta de la reunión se indicó que «el porcentaje de **avance de la ejecución es del 100%**»⁸⁹. Adicionalmente, en el desarrollo de la reunión se dejó **constancia del balance financiero del componente SIART**, los aportes destinados para el mismo por ambas partes y aportes ejecutados, así:

⁸⁷ Acta No. 05JUL23- 2247, pág. 1 y 2.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Acta No 07JUL23-2247, pág. 1-3.

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

El día 07 de Julio del 2023, en las instalaciones de la policía Hangar II Autopista norte Km 16 Vía Guaymaral, se realiza visita de verificación de inspección de los elementos del Convenio 2247-2021 Componente SIART LOTE 1 (Drones) y LOTE 2 (Vehículos).

CONTRATO	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR FONSECON
PN DIRAN 01-10093-22	ADQUISICIÓN DE AERONAVES NO TRIPULADAS (DRONES) PARA LA POLICIA NACIONAL A NIVEL NACIONAL, LOTE 1	\$ 4.496.737.490	\$ 2.784.804.000
PN DIRAN 01-10094-22	ADQUISICIÓN DE UNIDADES MÓVILES DE COMANDO Y CONTROL SIART (VEHÍCULOS) PARA MANIPULACIÓN DE LAS AERONAVES NO TRIPULADAS CON ADECUACIONES TECNOLÓGICAS PARA LA POLICIA NACIONAL A NIVEL NACIONAL, LOTE 2	\$ 3.015.196.000	\$ 3.015.196.000
VALOR FONSECON			\$ 5.800.000.000
VALOR CONTRATO PN DIRAN 01-10093-22 POLICIA NACIONAL		\$ 7.511.933.490	

NOTA: EN EL CONTRATO PN DIRAN 01-10093-22, LOS RECURSOS DE FONSECON FUERON \$ 2.784.804.000 Y LOS RECURSOS DE LA POLICIA FUERON \$ 1.711.833.490 PARA UN TOTAL DE \$ 4.496.737.490

3.9. Hechos probados con ocasión de las dudas planteadas por el Ministerio del Interior a la Policía Nacional sobre las cantidades adquiridas de unidades de comando y control.

3.9.1. El 12 de julio de 2023, mediante comunicación 2023-2-003123-030384 Id 163950 la subdirección de proyectos para la seguridad y convivencia ciudadana del ministerio le solicitó a la Policía Nacional «justificación del proyecto adquisición de unidades móviles [...]» específicamente, en cuanto a la necesidad de adquirir «5 unidades móviles [...] en el estudio de mercado, y por qué al momento de actualizar los estudios previos dentro de la etapa precontractual para el mes de octubre de 2022, dentro del proceso PN DIRAN SA MC-097-2022, publicado en la plataforma SECOP II, se hizo necesario [...] que se adquirieran únicamente 4 unidades móviles [...]». Igualmente le solicitó los documentos que forman el expediente del contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22.

3.9.2. El 2 de agosto de 2023 mediante comunicado GS-2023-088879- DIRAN la Policía Nacional envía la documentación solicitada, y además expone las razones por las cuales adquirió 4 unidades móviles de comando y control por el valor de \$3.015.196.000. En este escrito la policía indicó que:

[...] al momento de actualizar los estudios previos dentro de la etapa precontractual para el mes de octubre de 2022 dentro del proceso PN DIRAN SA MC-097-2022 publicado en [...] SECOP II, se puede evidenciar que para el día 01/02/2022 al día 30/10/2022 [...] la variación del precio del dólar frente al peso colombiano aumentó, afectando cuantitativamente el precio de la compra de los vehículos proyectados, superando el valor del presupuesto oficial asignado, en un valor total de \$893.369.748, lo que equivale a un incremento del 15,40% [...].

Entre otros cuadros, anexó:

Cuadro No. 4
Estudio de Mercado Unidades Móviles de Comando y Control - octubre 2022

LOTE 2: ADQUISICIÓN DE UNIDADES MÓVILES DE COMANDO Y CONTROL SIART (VEHÍCULOS) PARA MANIPULACIÓN DE LAS AERONAVES NO TRIPULADAS CON ADECUACIONES TECNOLÓGICAS					
ITEM	DESCRIPCIÓN	COTIZACIÓN GEOSYSTEM	COTIZACIÓN EPIA	COTIZACIÓN PRODESATEN	MEJOR VALOR UNITARIO ESTIMADO
2.1	Microbús	\$ 304.640.000	\$ 289.300.000	\$ 525.000.000	\$ 289.300.000
2.2	Anexo especificación para vehículos uniformados plan integral de innovación, transparencia y efectividad policial	\$ 64.974.000	\$ 59.500.000	\$ 90.000.000	\$ 59.500.000
2.3	Unidad móvil de comando y control SIART	\$ 426.020.000	\$ 405.000.000	\$ 285.000.000	\$ 405.000.000
VALOR TOTAL LOTE 2					\$753.800.000
VALOR TOTAL PROCESO LOTE 1 Y LOTE 2					\$1.314.289.680

Fuente: estudios previos proceso PN DIRAN SA MC 097 2022

Cuadro No. 5
Comparativo de Precios

EMPRESA	VALOR UNITARIO COTIZACIONES UNIDAD MÓVIL DE COMANDO Y CONTROL SIART FEBRERO 2022	EMPRESA	VALOR UNITARIO COTIZACIONES UNIDAD MÓVIL DE COMANDO Y CONTROL SIART OCTUBRE 2022
EPIA	\$ 563.530.000	EPIA	\$ 753.800.000
TE&I	\$ 583.100.000	GEOSYSTEM	\$ 795.834.000
GLOBALNORTE	\$ 578.340.000	PRODESATEN	\$ 900.000.000
VALOR PROMEDIO COTIZACIONES FEBRERO 2022	\$ 574.990.000	VALOR PROMEDIO COTIZACIONES OCTUBRE 2022	\$ 816.478.000
DIFERENCIA FEBRERO 2022 A OCTUBRE 2022		\$ 241.488.000	

Fuente: ver anexo cotizaciones febrero 2022 y cotizaciones octubre 2022.

Nota: Para fines del presupuesto oficial del proceso de licitación dentro de los estudios previos, se tuvo en cuenta el valor más económico de las cotizaciones del mes de octubre de 2022, es decir \$753.800.000 para un total de \$3.015.200.000.

Cuadro No. 6
Referencia del valor cambiario del precio del dólar en Colombia

Fuente: <https://www.dolar-colombia.com/grafica?fi=2022-02-01&ff=2022-10-30>

Cuadro No. 7
Precio de referencia de los vehículos

No.	FUENTE	LINK DE ENLACE
1	Revista Semana	https://www.semana.com/economia/finanzas/articulo/ante-aumento-de-precios-comprar-carro-usado-en-colombia-es-una-opcion/202318/
2	Noticias RCN	https://www.noticiasrcn.com/economia/costos-que-subieron-de-precio-sobre-vehiculos-441452
3	Revista Motor	https://www.motor.com.co/industria/Cuanto-ha-subido-el-precio-de-los-carros-en-Colombia-20220810-0005.html
4	Revista Motor	https://www.motor.com.co/industria/Sector-automotor-Precios-de-carros-nuevos-se-quitaron-subiendo-EN-2022-20211228-0002.html
5	Revista Portafolio	https://www.portafolio.co/economia/venta-de-vehiculos-en-colombia-en-2022-979383
6	Dólar Colombia	https://www.dolar-colombia.com/grafica?fi=2022-02-01&ff=2022-10-30

Fuente. Comunicado GS-2023-088879- DIRAN

3.9.3. El 13 de septiembre de 2023 en la reunión de seguimiento realizada por las partes, **la mesa de trabajo inspeccionó nuevamente los 4 vehículos, pero ahora para definir la distribución en las metropolitanas** de la Policía Nacional así: «Pasto: 1 vehículo [...] Montería 1 vehículo [...] Popayán 1 vehículo [...] Dirección de Antinarco 1 vehículo [...], se hará una inspección de los elementos en cada una de las metropolitanas [...]». Además, se dejó constancia de que «se debía realizar un comité de coordinación y seguimiento tal como lo dice la cláusula novena del Otrosí No. 3 que modifica la cláusula décimo segunda del convenio [...] con la finalidad de aprobar la destinación de los recursos entregados por el Ministerio para entregar 4 vehículos [...] modificando así la viabilidad inicial de entregar 5 vehículos [...]». El acta indicó nuevamente que: «el porcentaje de **avance de la ejecución es del 100%**»⁹⁰.

3.9.4. El 10 de octubre de 2023 en la reunión de seguimiento realizada por las partes no se indicó nada respecto del proyecto SIART⁹¹.

3.9.5. El 26 de enero de 2024, mediante memorando 2024-3-003123-004843 Id 271129, la supervisión del convenio por parte del ministerio solicitó a la jefe de la oficina asesora jurídica de la misma entidad acudir a la ANDJE para promover el proceso de mediación señalado en los antecedentes.

3.10. Hechos probados con ocasión de la liquidación del Convenio 2247 de 2021.

3.10.1. El 28 de junio de 2024, mediante correo No. 0100/DIRAN-SIART la supervisión por parte de la Policía Nacional remitió al ministerio el acta de liquidación bilateral del Convenio, con el fin de solicitar su aprobación, revisión y posterior firma. En dicha acta se indicó: «la Policía Nacional cumplió con las obligaciones adquiridas y derivadas del Convenio [...] quedando a paz y salvo por todo concepto [...] El Ministerio del Interior cumplió con las obligaciones adquiridas y derivadas del Convenio [...] quedando a paz y salvo por todo concepto». Conforme al último cronograma aprobado, la liquidación del Contrato estaba prevista para el mes de junio de 2023.

3.10.2. El 9 de julio de 2024 el ministerio remitió a la Policía Nacional una respuesta mediante el comunicado 2024-003123-032239 Id 36292 en la que indicó que «no es viable dar trámite a la liquidación por mutuo acuerdo debido a [...] que se evidenció que [...] debían adquirirse 5 camionetas para comando y

⁹⁰ Acta No 13SEP23-2247, pág. 1-3.

⁹¹ Acta No 10OCT23-2247, pág. 1-3.

control SIART [vehículos] [...] y se adquirieron solo 4 vehículos de los ya señalados [...]».

3.10.3. El 17 de julio de 2024, mediante comunicación 2024-3-003123-022100 Id 367729 el Ministerio del Interior solicita al grupo de actuaciones administrativas y otros, de la misma entidad que «se inicie el trámite judicial respectivo a través del medio de control de controversias contractuales, con pretensiones relacionadas a la declaratoria de incumplimiento, reintegro de valores derivados de la ejecución [...] y liquidación judicial [...]».

3.10.4. Finalmente, el informe de ejecución del Convenio del ministerio, del mes de enero a agosto de 2024, respecto del componente SIART dejó constancia de la solicitud del trámite de mediación ante la ANDJE, así como de la inconformidad con las cantidades adquiridas de vehículos [4] respecto de las unidades viabilizadas [5], además indicó que a la fecha «no se ha podido efectuar la liquidación bilateral del Convenio [...] en consecuencia se solicitó la liquidación judicial [...]».

4. Conclusiones probatorias sobre la ejecución del Convenio 2247 de 2021.

Con fundamento en los anteriores hechos probados sobre el Convenio y la ejecución proyecto: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control SIART», específicamente lo relacionado con la adquisición de vehículos mediante el Contrato PN DIRAN 02-2-10094-2, la Sala concluye que:

- i) En sus considerandos se incorporó como motivación del acuerdo de voluntades, el artículo 6 y 95 de la Ley 489 de 1998, por lo que el mismo se realizó para cooperar en el cumplimiento de las funciones administrativas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana, tanto del Ministerio del Interior con los recursos provenientes del FONSECON, como de la Policía Nacional.
- ii) La Policía Nacional no es un contratista del Ministerio del Interior es un colaborador para el ejercicio de las funciones administrativas comunes. En particular, para el cumplimiento del objetivo trazado en el CONPES 4064 de 7 de diciembre de 2021 para el proyecto «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control SIART» el cual fue: «incrementar la dotación de nuevas y más eficaces herramientas y tecnología para la prevención, disuasión, control y mitigación de fenómenos que atentan contra la seguridad y convivencia ciudadana», con los dineros provenientes del FONSECON [\$5.800.000.000].

- iii) Hay una línea de tiempo continua, desde diciembre de 2021 hasta julio de 2024, que detalla la colaboración, cooperación y coordinación, entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional en la ejecución de las obligaciones derivadas del Proyecto SIART, específicamente del contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22. Ello se evidencia, por ejemplo, en los informes de ejecución de las supervisiones, las reuniones conjuntas y comunicaciones enviadas entre las partes, arriba descritos.
- iv) Es así como, desde la fecha de suscripción del Convenio «30 de diciembre de 2021» hasta la fecha de definición del alcance de su objeto y de las obligaciones derivadas del mismo «10 de noviembre de 2022» se comprobaron alrededor de 4 informes por parte de las supervisiones, 10 reuniones de seguimiento y 16 comunicaciones entre las partes, en las que se pusieron de presente los pormenores de la ejecución del proyecto SIART y se materializó un análisis técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico del Convenio.
- v) Ninguno de los compromisos asumidos por la Policía Nacional, conforme a la cláusula tercera del Convenio, incluía la obligación de adquirir una cantidad específica de unidades móviles de comando y control.
- vi) La Sala entiende que las cantidades y los precios de las unidades de comando y control SIART mencionados en los documentos realizados con anterioridad al desembolso de los dineros del FONSECON⁹² [26 de octubre de 2022], no eran definitivos sino estimativos. En particular porque el alcance del Convenio, así como el valor de los aportes provenientes del FONSECON, solo fueron acordados, de manera definitiva por las partes, con la suscripción del Otrosí No. 3 al Convenio el 10 de noviembre de 2022; y porque la fecha del desembolso de los dineros por parte del Ministerio del interior daría inicio a la exigibilidad de las obligaciones de la Policía Nacional relacionadas con las gestiones necesarias para la adquisición de dichos vehículos.
- vii) A partir del 10 de octubre de 2022, se hace público en el SECOP II el proceso de contratación PN DIRAN SA MC-097-2022, del cual proviene el contrato el PN- DIRAN 02-2-10094-22, a través del cual se adquirieron «4» unidades móviles de comando y control para la ejecución del proyecto SIART. Desde ese momento, el ministerio consultante tuvo acceso a los estudios y documentos previos que planearon y delimitaron dicha compra.

⁹² Como se indicó en los hechos probados, los documentos realizados con anterioridad al desembolso de los dineros del FONSECON en los que se mencionan cantidades y precios de las unidades de comando y control son: «los documentos previos al Convenio» y el «Proyecto SIART».

- viii) Los estudios y documentos previos del contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22, publicados en el SECOP II el 10 de octubre de 2022, establecieron que la cantidad a adquirir de unidades móviles de comando y control era de «4», por un valor unitario de «\$753.800.000» y un valor total «\$3.015.200.000».
- ix) La exigibilidad de las obligaciones de la Policía Nacional relacionadas con la ejecución del Proyecto SIART inició a partir del 26 de octubre de 2022, fecha del desembolso realizado por el Ministerio del Interior, ello de conformidad con el párrafo tercero de la cláusula octava del Convenio⁹³.
- x) Conforme al documento 2022-3-003122-024811 – Id 26449 que sustentó el desembolso de los recursos para el proyecto SIART, el ministerio **validó** previamente la publicación de **los informes de ejecución** del Convenio en la Plataforma SECOP II⁹⁴, y el **cronograma aprobado** de ejecución del proyecto SIART, el cual señaló que la apertura y publicación del proceso precontractual y el resultado de las evaluaciones y la adjudicación del contrato se haría entre los meses de octubre y noviembre de 2022.
- xi) Una vez se hizo exigible la obligación para la Policía Nacional, tras el desembolso de los recursos, realizado por parte del Ministerio del Interior el 26 de octubre de 2022, se evidenció que la Policía Nacional adquirió 4 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.
- xii) El contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 suscrito el 28 de noviembre de 2022 tuvo por objeto la adquisición de «4» unidades móviles de comando y control SIART [vehículos] para la manipulación de aeronaves no tripuladas con adecuaciones tecnológicas para la Policía Nacional, Lote II, por el valor de \$3.015.196.000.
- xiii) Inicialmente, el citado contrato tuvo un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2022, el cual se prorrogó en dos ocasiones, quedando como plazo final el 30 de junio de 2023. Las dos prórrogas realizadas fueron publicadas en el SECOP II el 27 de diciembre de 2022 y el 1 de junio de 2023, respectivamente. Asimismo, se dejó constancia de estas en las reuniones de seguimiento realizadas por las partes el 2 de marzo de 2023

⁹³ «EL MINISTERIO no asume responsabilidad alguna por la demora que pueda presentarse en dichos desembolsos [...] en todo caso las obligaciones adquiridas por la Policía Nacional serán exigibles únicamente cuando EL MINISTERIO le haya transferido los respectivos recursos [...]».

⁹⁴ Informe para pago. Anexo 6, pág. 2. Conforme al SECOP II, el aviso de convocatoria, los estudios previos y el proyecto de pliego de condiciones fueron publicados en el SECOP II el día 10 de octubre de 2022.

- [Acta No. 02M23 – 2247], 3 de mayo de 2023 [Acta No. 03MAY23 – 2247] y de 7 de junio de 2023 [Acta No. 07JUN23 – 2247].
- xiv) Desde la firma del Otrosí No. 3 al Convenio «10 de noviembre de 2022», hasta la fecha de suscripción de la liquidación bilateral del contrato PN-DIRAN 02-2-10094-22 «14 de febrero del año 2024» se comprobaron alrededor de 4 informes de ejecución por parte de las supervisiones, 7 reuniones de seguimiento y 4 comunicaciones entre las partes. En ellas se dejó constancia de: a) los aportes en dinero provenientes de la Policía Nacional -Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el crimen- por la suma de valor de \$1.711.933.940 destinados al Proyecto SIART, Lote I; b) los avances en la ejecución del contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 y la existencia de sus prórrogas; c) el registro fotográfico de las 4 unidades móviles de comando y control con sus respectivas pruebas tecnológicas; y d) la distribución de las mismas para las metropolitanas de la Policía Nacional.
 - xv) Los recursos destinados por parte del FONSECON para el Proyecto SIART [\$5.800.000.000] se ejecutaron totalmente en los contratos PN- DIRAN 02-2-10093-22 [drones], y PN- DIRAN 02-2-10094-22 [vehículos]. Para este último se ejecutaron \$3.015.200.000.
 - xvi) A partir del 14 de febrero de 2024 se evidencian 3 comunicaciones entre las partes y un informe de seguimiento por parte del ministerio de enero a agosto de 2024. Entre las comunicaciones se encuentra la de fecha 28 de junio de 2024 en la que la Policía Nacional envía al Ministerio del Interior el proyecto de liquidación bilateral del Convenio.
 - xvii) Se advierte una falta de conocimiento del expediente del Convenio por parte de las autoridades actualmente competentes de la supervisión, tanto del Ministerio del Interior, como de la Policía Nacional. En particular, por las afirmaciones realizadas durante la audiencia en las que señalaron el desconocimiento de los informes de supervisión, las reuniones de seguimiento y las comunicaciones que se realizaron entre las partes del Convenio desde el mes de enero del año 2022 hasta julio del 2023.

Teniendo en cuenta las anteriores conclusiones probatorias y de acuerdo con el régimen aplicable al Convenio, la Sala procede a abordar el riesgo cambiario en la adquisición de las unidades de comando y control del proyecto SIART.

5. El riesgo cambiario en ejecución del proyecto: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART» del Convenio de interadministrativo 2247 de 2021, específicamente en la adquisición de vehículos mediante el Contrato PN DIRAN 02-2- 10094-22

Para desarrollar este tema la Sala abordará el concepto, la gestión y distribución y la asignación del riesgo cambiario en los convenios interadministrativos.

5.1. Concepto

El riesgo cambiario es una modalidad de riesgo financiero que se presenta cuando las obligaciones contractuales se determinan total o parcialmente en moneda extranjera [usualmente el dólar], o cuando el cumplimiento de estas depende de la tasa de cambio vigente en el momento del pago o tasa representativa del mercado.

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha definido este tipo de riesgo como la: «potencial variación económica derivada de las fluctuaciones de la tasa de cambio»⁹⁵, la cual pueden afectar significativamente los costos de ejecución de un contrato, especialmente en aquellos casos donde el cumplimiento de las obligaciones requiera el importe de insumos o equipos⁹⁶.

La misma Sección ha indicado que la parte que alega el riesgo cambiario **«debe demostrar que tal fluctuación imprevista desbordó las proyecciones que esperaba con la suscripción del contrato, sufriendo una excesiva onerosidad en la ejecución de las obligaciones a su cargo»**⁹⁷. Por lo tanto, el aumento del valor de la divisa, por ejemplo del dólar, debe ser de tal magnitud que resulte difícil de prever, y tendrá que acreditarse durante el lapso de la ejecución contractual⁹⁸.

Asimismo, los tribunales de arbitramento han reconocido expresamente el riesgo cambiario como un factor determinante en la economía de los contratos estatales, especialmente en aquellos que tienen un componente de importación o pago en moneda extranjera y, en los que «por causas extrañas e inimputables al [contratista], las variaciones de la divisa superan las previsiones que

⁹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de octubre de 2023, Exp. núm. 61.441.

⁹⁶ Ibidem. Se genera «como consecuencia de las posibles variantes de cotización de una divisa ante otra [las cuales] afectan negativamente el valor de una inversión o transacción en moneda extranjera».

⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 23 de septiembre de 2024, Exp. núm. 60.773. La siguiente cita es del original del texto:¹¹¹Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de octubre de 2023, Exp. núm. 61.441. [Resaltado de la Sala].

⁹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 23 de septiembre de 2024, Exp. núm. 60.773.

razonablemente se podían adoptar, resultan anormales e imprevisibles y desbordan los riesgos asignados [...]»⁹⁹. En este contexto, una vez se presenta la fluctuación cambiaria debe ser evaluada conforme a los principios de distribución razonable del riesgo y al equilibrio económico del contrato¹⁰⁰.

Ahora bien, **el riesgo cambiario** no es exclusivo de los contratos estatales con prestaciones onerosas, bilaterales y sinalagmáticas, **también puede estar presente en negocios jurídicos que incluyan obligaciones de pago en moneda extranjera o su ejecución dependa de la importación de bienes o servicios.**

Por lo tanto, **el riesgo cambiario es uno de los riesgos previsibles en los convenios interadministrativos** cuando las obligaciones acordadas por las partes incluyan transacciones en moneda extranjera y el tipo de cambio fluctúe durante el periodo de ejecución del convenio en el cual se debía cumplir dicha obligación, afectando el valor del pago, por ejemplo, los convenios que involucran financiamiento internacional con pagos en una moneda diferente a la del país. Pero también, **cuando la ejecución de las obligaciones del convenio depende de la adquisición de bienes o servicios importados**, y la variación económica derivada de las fluctuaciones de la tasa de cambio frustre la realización del fin común previsto en el objeto del Convenio.

En estos casos, el riesgo cambiario debe ser previsto y asignado razonablemente por las partes, con la finalidad de no alterar las cargas y obligaciones asumidas por ellas.

5.2. Gestión y distribución del riesgo cambiario

Ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación que:

[...] el deber legal de elaborar, identificar, tipificar y asignar los riesgos con precisión, como todos los demás que se encuentran en cabeza de la Administración Pública, debe ejercerse con estricta sujeción y apego a los principios y reglas que orientan la actividad contractual del Estado. De ahí que en modo alguno resultará ajustado al orden jurídico que, por cuenta del deber de su distribución, se traslade al contratista la carga de asumir cualquier tipo de riesgo, sin importar su magnitud, ni limitar sus alcances, pues una exigencia de tal índole resultaría a todas luces inequitativo y abandonaría por completo el criterio de justicia que debe permear el pliego de condiciones¹⁰¹.

⁹⁹ Laudo arbitral Zona Franca Argos S.A.S contra la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- 12 de marzo de 2020.

¹⁰⁰ Laudo arbitral Colombo Hispánica Ltda. contra la Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- 25 de julio de 2013.

¹⁰¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 27 de marzo de 2014, Exp. núm. 24.845 y Sentencia de 9 de diciembre de 2024, Exp. núm. 27.921.

Es así como en los contratos estatales cuando el riesgo cambiario no es adecuadamente gestionado o previsto, puede producir un desequilibrio económico del contrato. Esto ocurre si la variación de la tasa de cambio genera un aumento desproporcionado e imprevisible en los costos para una de las partes, afectando así la ecuación financiera inicialmente pactada. En tal caso, la jurisprudencia de la misma Sección ha aceptado la aplicación de la teoría de la imprevisión o la excesiva onerosidad sobrevenida, que permite restablecer el equilibrio económico del contrato mediante compensaciones económicas u otras medidas contractuales¹⁰²

Por el contrario, como ya se indicó, en los convenios administrativos «la tipificación, estimación y asignación de riesgos» representa un «adecuado ejercicio del deber de planeación de las partes»¹⁰³. El cual se refleja a través de un acuerdo que indique la regulación y distribución de los riesgos que razonablemente puedan prever, este pacto deberá ser interpretado en función de la naturaleza asociativa del Convenio¹⁰⁴.

Lo anterior porque en un Convenio interadministrativo **«la conjunción de esfuerzos no se limita a la realización de aportes, sino que se extiende a la asunción compartida, en función de la contribución que realicen desde sus competencias, de los riesgos que puedan presentarse y que eventualmente impidan la realización del objetivo mancomunado del acuerdo de voluntades»¹⁰⁵. [Resaltado de la Sala].**

Por lo tanto, **de no haber sido gestionados y distribuidos de mutuo acuerdo los riesgos del Convenio, corresponderá asumirlos a todas las entidades contrayentes en función de sus aportes¹⁰⁶.**

5.3. El riesgo cambiario en la adquisición de unidades de comando y control SIART

Sin perjuicio del análisis general realizado en los puntos 5.1 y 5.2, para el caso concreto consultado, en particular, frente a la pregunta No. 1, la Sala afirmará que

¹⁰² Al respecto Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de octubre de 2023, Exp. núm. 61.441 y Subsección C, Sentencia del 23 de septiembre de 2024 Exp. núm. 60.773.

¹⁰³ Ibidem.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 30 de agosto de 2024, Exp. núm. 70.786 y 21 de febrero de 2025, Exp. núm. 68.280.

¹⁰⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 21 de febrero de 2025, Exp. núm. 68.280.

¹⁰⁶ Ibidem: «[e]l hecho de que los convenios interadministrativos no sean onerosos no se opone a que la inobservancia de alguna de las obligaciones de los contrayentes pueda generar un detrimento en el patrimonio público que afecte el presupuesto de alguna de las entidades congregadas. A lo que conduce esta característica es a que ese daño no podrá estar representado en una utilidad, sino en una compensación del valor al que corresponda el detrimento».

la fluctuación del dólar no constituyó una circunstancia sobreviniente que haya hecho más onerosa la adquisición de las unidades móviles de comando y control durante el periodo en resultaba exigible para la Policía Nacional adelantar las gestiones técnicas, logísticas, administrativas, contractuales y financieras requeridas para la compra, esto es, entre el 26 de octubre de 2022 y el 28 de noviembre de 2022. Lo anterior con base en los siguientes argumentos:

En planeación del Convenio realizada, desde febrero de 2022, por el Ministerio del Interior **no se previeron los riesgos que son propios del proceso colaborativo y cooperativo que se analiza**, es decir **no fue identificado ni asignado el riesgo cambiario, el cual resultaba previsible** desde el CONPES 4064 de 2021, dada la naturaleza de los proyectos que en él se aprobaron. En especial, del proyecto SIART cuya ejecución **requería la importación de unidades de comando y control** para la manipulación de aeronaves no tripuladas.

Se debe señalar que la industria de automóviles en general está íntimamente ligada con la tasa de cambio, situación que obliga revisar, establecer y actualizar los precios de los bienes a adquirirse, teniendo en cuenta las alteraciones del mercado cambiario en el momento en que se debe realizar la adquisición.

Sobre la influencia del riesgo cambiario en el mercado, ha explicado la Sección Tercera que: «la variación de la divisa influye en el mercado nacional de precios de diversos bienes, pero no porque sean de origen extranjero, sino por diversas razones macroeconómicas en las que tal variable interviene. Sin embargo, no es la única, pues entran en juego condiciones como la relación oferta y demanda, disponibilidad mediata e inmediata, etc.,»¹⁰⁷ que incrementan o disminuyen el valor de los bienes a adquirir, a esto último lo ha denominado «riesgo de variación de precios»¹⁰⁸.

En tal sentido, **el riesgo cambiario no es el único factor que determina la variación de los precios en el mercado de los automóviles**, también **entran en juego otras variables económicas como las condiciones de la oferta y la demanda y la disponibilidad** de los vehículos al momento de la compra.

Ahora bien, al no haber sido previstos ni gestionados debidamente en el Convenio los riesgos cambiario y de variación de precios, de haber acaecido, como hechos sobrevinientes¹⁰⁹, durante el tiempo en que debería haberse cumplido la obligación

¹⁰⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 17 de octubre de 2023, Exp. núm. 61.441.

¹⁰⁸ Ibidem: «refiere a la probabilidad de alzas o pérdidas en el valor de los bienes en el mercado, derivado usualmente de su oferta y demanda, o de los precios y disponibilidad de sus materias primas».

¹⁰⁹ Sobre el riesgo de mayor onerosidad en los negocios jurídicos ver: Corte Suprema de Justicia Sentencia STC8897 de 13 de junio de 2025, Exp. núm. 11001-02-03-000-2025-00632-00.

de adquirir las unidades móviles de comando y control, esto es, entre el 26 de octubre de 2022 [fecha del desembolso de los recursos] y el 28 de noviembre de 2022 [fecha de suscripción del contrato PN DIRAN 02-2- 10094-22], habrían tenido que ser **asumidos por ambas partes en función de los aportes** que cada una de ellas realizó¹¹⁰.

Es decir, el Ministerio del Interior – FONSECON en función de la afectación de los aportes económicos que se hubiere causado, y la Policía Nacional en atención al componente de capital humano, técnico, logístico y administrativo con el que contribuyó a la ejecución del Proyecto SIART, Lote II. Por lo cual, **en esta hipótesis, no habría razón para que la segunda entidad restituyera a la primera el monto de su eventual afectación patrimonial, ni viceversa.**

Al respecto la Sección Tercera ha observado que:

Si la causa que impide la ejecución de una determinada obligación y conduce a la frustración definitiva del fin común perseguido la constituye la concreción de un riesgo propio del proyecto emprendido de manera mancomunada por las partes para la satisfacción de los fines del Estado, no podrá concluirse en la responsabilidad de la entidad pública que por ese motivo se vio en la imposibilidad de concretar sus compromisos, la cual, por ello, no estará en la obligación de indemnizar o compensar a las demás por los daños que tal circunstancia les pudiera acarrear, pues, se itera, **el riesgo general del proyecto se distribuye entre ellas en función de sus aportes, de manera que cada una de las congregadas tendrá la carga de asumir las pérdidas que se le causen, salvo que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, hubiesen acordado otra manera de distribuir los riesgos** y los posibles daños que pudieran derivarse de su realización, la cual, en todo caso, debe ser acorde con la naturaleza de esta clase de negocios jurídicos¹¹¹. [Resaltado de la Sala].

Pese a lo expuesto, de los hechos probados del Convenio y su ejecución, **no se observa ninguna actuación de las partes que haya afectado de manera significativa el propósito común entre ellas, o alguna conducta por parte de la Policía Nacional que haya imposibilitado la consecución del objeto, alcance y finalidad del Convenio.**

Por el contrario, de lo estipulado por las partes en el Convenio y de las pruebas sobre las actuaciones ejecutadas para la adquisición de las unidades móviles de comando y control se evidencia que:

¹¹⁰ Sobre la distribución del riesgo en los convenios ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 21 de febrero de 2025, Exp. núm. 68.280.

¹¹¹ Ibidem.

- i) El objeto y el alcance del Convenio establecidos en las cláusulas primera y segunda fueron cumplidos¹¹². Tanto el ministerio consultante como la Policía Nacional aunaron «[...]esfuerzos técnicos, logísticos, administrativos y financieros [...]» para la «adquisición de unidades móviles de comando y control articuladas a sistemas aéreos remotamente tripulados», con el propósito, establecido en el CONPES 4064 de 2021, de «incrementar la dotación de nuevas y más eficaces herramientas y tecnología para la prevención, disuasión, control y mitigación de fenómenos que atentan contra la seguridad y convivencia ciudadana».
- ii) Las cantidades y los precios de las unidades móviles de comando y control SIART que fueron adquiridas se establecieron en documentos y estudios previos al contrato PN- DIRAN 02-2-10094-22 que fueron publicados en el SECOP II el 10 de octubre de 2022.
- iii) Dichos estudios señalaron que «los recursos para dotar la institución se encuentran limitados [...] con esto se lograría cubrir un 88% de las metropolitanas de la Policía del país». Por lo tanto, la cantidad contratada fue «4», el valor unitario por cada unidad móvil de comando y control «\$753.800.000» y el valor total «\$3.015.200.000».
- iv) Las 4 unidades móviles de comando y control fueron adquiridas mediante el contrato de compraventa PN- DIRAN 02-2-10094-22, suscrito el 28 noviembre de 2022. Dichos vehículos fueron recibidos por la Policía Nacional el 30 de junio de 2023 y verificados por el Ministerio del Interior en la reunión de seguimiento del 7 de julio de 2023. En el cronograma aprobado por las partes para el Proyecto SIART se tenía prevista la entrega de los vehículos para el mes de mayo de 2023, sin embargo, la prórroga No. 2 al citado contrato amplió la fecha de entrega para el 30 de junio de 2023. **La ampliación de dicho plazo no alteró el precio ni la cantidad de los bienes adquiridos.**
- v) **La Sala entiende que las cantidades y los precios de las unidades de comando y control SIART mencionados en los documentos realizados con anterioridad al desembolso de los dineros del FONSECON¹¹³ [26 octubre de 2022], no eran definitivos sino estimativos.** En particular porque: i) el alcance del Convenio, así como el valor de los aportes provenientes del FONSECON, solo se acordaron de manera definitiva con la

¹¹² Modificada por el Otrrosí No. 3, suscrito el 10 de noviembre de 2022.

¹¹³ Se reitera, como se indicó en los hechos probados, que los documentos realizados con anterioridad al desembolso de los dineros del FONSECON en los que se mencionan cantidades y precios de las unidades de comando y control son: «los documentos previos al Convenio» y el «Proyecto SIART».

suscripción del Otrosí No. 3 en el mes de noviembre de 2022; y ii) la fecha del desembolso de los dineros por parte del Ministerio del interior dio inicio a la exigibilidad de las obligaciones establecidas en los numerales 5 y 6 de la cláusula tercera de Convenio, a cargo de la Policía Nacional.

Los citados numerales 5 y 6 de la cláusula tercera del Convenio establecieron:

5. Adelantar de manera simultánea y bajo su autonomía y responsabilidad todas las gestiones técnicas, logísticas, administrativas, contractuales y financieras necesarias para el cumplimiento del objeto del Convenio [...].
6. Invertir los aportes recibidos del [...] FONSECON única y exclusivamente para adelantar los procesos requeridos para la ejecución del objeto del Convenio

- vi) La Policía Nacional ejecutó sus obligaciones respecto del proyecto: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control SIART», específicamente las relacionadas con la adquisición de vehículos mediante el Contrato PN DIRAN 02-2-10094-2.
- vii) La Sala observa ánimo de cooperación, coordinación y colaboración entre las partes en el cumplimiento de las funciones administrativas con las que cada una de ellas se obligó en el Convenio.

En consecuencia, se reitera que **la fluctuación del dólar no constituyó una circunstancia sobrevenida que haya hecho más onerosa la adquisición de las unidades móviles de comando y control** durante el periodo en resultaba exigible para la Policía Nacional adelantar las gestiones técnicas, logísticas, administrativas, contractuales y financieras requeridas para la compra, esto es, entre el 26 de octubre de 2022 y el 28 de noviembre de 2022.

6. La liquidación del Convenio 2241 de 2021. Límite temporal.

Como se indicó, la Sala entiende que la consulta del Ministerio del Interior se complementa con las posiciones jurídicas de las partes señaladas durante la audiencia, por lo que referirá también a la liquidación del Convenio en virtud de las obligaciones relacionadas con la ejecución del proyecto denominado: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART», en particular, del proceso de contratación derivado PN- DIRAN 02-2-10094-22, ello como alternativa jurídica para la solución del conflicto y la prevención del litigio en sede jurisdiccional.

6.1. Definición, objeto, modalidades, contenido y procedencia de liquidación en los convenios interadministrativos

La Sala ha indicado que la liquidación es un «procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución»¹¹⁴. En términos generales, «se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes»¹¹⁵.

La Sección Tercera ha señalado que esta figura tiene por objeto que se defina:

[...] (i) el estado en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución del contrato; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado; (iii) las garantías inherentes al objeto contractual, así como, (iv) [...] los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo¹¹⁶.

Si bien su procedencia y obligatoriedad está establecida en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y por el artículo 217 del Decreto 0019 de 2012 para «[...] los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran [...]», la Sala ha estimado que las partes, en virtud de la **autonomía de la voluntad** [artículos 32¹¹⁷ y 40 Ley 80 de 1993¹¹⁸ y artículo 1602 C.C.], pueden libremente

¹¹⁴ Consejo de Estado, SCSC, Conceptos 2253 de 28 de junio de 2016, 1365 de 31 de octubre de 2001 y PL0002 de 16 de diciembre del 2019.

¹¹⁵ Consejo de Estado, SCSC, Concepto 1365 de 31 de octubre de 2001. En el mismo sentido Concepto PL 0002 del 16 de diciembre de 2019.

¹¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de mayo de 2010, Exp. núm. 18.606.

¹¹⁷ Ley 80 de 1993. Artículo 32. «Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: [...]»

¹¹⁸ Ley 80 de 1993. Artículo 40. «Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza // Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. // En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración. // En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley».

pactar la liquidación en aquellos contratos estatales en los que no resulte obligatorio¹¹⁹.

Es así como, con fundamento en la autonomía de la voluntad, en los convenios interadministrativos las partes pueden pactar sus propias estipulaciones, entre ellas la de liquidar el convenio. Sin embargo, tal acuerdo no puede contrariar o ser incompatible con: i) la posición de igualdad de las entidades; ii) el paralelismo de los intereses que se pretende; y iii) la finalidad asociativa del Convenio¹²⁰.

En el Concepto PL00002 de 2019, la Sala señaló que la liquidación puede hacerse bajo tres **modalidades**, a saber: de mutuo acuerdo o bilateral, unilateral y judicial, y cualquiera de ellas cumple con el objeto arriba citado. Es así como:

Es bilateral cuando surge de un acuerdo de voluntades. Es unilateral cuando la entidad procede a realizarla mediante acto administrativo, bien porque no se presenta el contratista a la liquidación bilateral, o porque no se llega a un acuerdo o se logra la liquidación, pero parcialmente. // Es judicial, cuando el juez competente profiere la providencia correspondiente, en el caso de que se le pida a través del medio de control de controversias contractuales ya sea porque no se ha producido la liquidación o existen puntos no liquidados.

En este contexto, resulta evidente que en **convenio interadministrativo** se puede pactar la **liquidación de común acuerdo**, pues esta modalidad constituye un verdadero consenso en el que las partes hacen constar el balance de su relación jurídica y establecen, de manera definitiva, el estado en que queda cada una de ellas respecto de las obligaciones y derechos provenientes del Convenio. Esta forma de liquidación concreta de manera efectiva los principios de cooperación, colaboración y coordinación.

Con base en el artículo 1625 del C.C., la Sala ha calificado la liquidación bilateral como «una convención, o sea, el género con el cual se denominan los acuerdos que tienen por objeto crear, regular modificar o extinguir un vínculo jurídico»¹²¹. Asimismo, ha reconocido que en el acta de liquidación bilateral las partes pueden dejar escritas salvedades o constancias sobre las obligaciones en las que no lograron acuerdo:

¹¹⁹ Consejo de Estado, SCSC, Concepto PL00002 de 16 de diciembre de 2019. Dentro de los contratos para los que no resulta obligatoria la figura de la liquidación están los indicados en el Inciso final del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por modificado por artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y por el artículo 217 del Decreto 0019 de 2012: contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

¹²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 19 de mayo de 2025, Exp. núm. 70.504.

¹²¹ Consejo de Estado, SCSC, Concepto PL00002 de 16 de diciembre de 2019.

[...] Cuando se realiza la liquidación bilateral, [...] teniendo en cuenta que se trata de un negocio jurídico fruto de la autonomía de la voluntad que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas, si no se deja salvedad en el acta que la contenga, no es posible que luego prosperen [...] pretensiones en vía judicial [...]»¹¹¹, para obtener el reconocimiento o pago de obligaciones pendientes en relación con las cuales se hubieren dejado salvedades o constancias en el acta¹¹², en el sentido de que las partes no lograron un acuerdo»¹²².

La Sección Tercera también ha reconocido que la liquidación bilateral es la modalidad que resulta acorde con la naturaleza asociativa de los convenios interadministrativos. Sin embargo, ha señalado que será posible una liquidación unilateral siempre y cuando tal pacto haya quedado expreso y claro en el convenio, y no derive de una posición dominante de una de las entidades:

En principio, la liquidación que puede tramitarse en este tipo de negocios **es la bilateral, por ser acorde a la naturaleza asociativa del convenio**; no obstante, también podría incluirse la posibilidad de que alguna de las entidades liquide unilateralmente, pero tal prerrogativa deberá pactarse de manera clara, expresa e inequívoca, no podrá derivar de la posición dominante de una de las partes y su ejercicio no se cristalizará en un acto administrativo [...]»¹²³. [Resaltado de la Sala]

Ahora bien, en la hipótesis en la cual las partes no hayan liquidado el convenio por mutuo acuerdo, ni una de las partes lo haya hecho de forma unilateral [si hay pacto expreso, claro e inequívoco que así lo permita], o respecto de puntos no liquidados, el juez del contrato está investido con la competencia para realizar la liquidación, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011¹²⁴. Ha reconocido la Sala que: «el juez del contrato está llamado a conocer de la pretensión referida y a definir el estado final de las obligaciones y derechos de las partes para darle finiquito»¹²⁵.

Finalmente, sobre el contenido de la liquidación, la Sala reitera lo señalado en los Conceptos 2253 de 2016 y PL00002 de 2019 en cuanto a los aspectos que debe incluir:

¹²² Ibidem. Las siguientes citas son del original del texto: ¹¹¹«Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencias de 25 de noviembre de 1999, Exp. núm. 10893; de 6 de mayo de 1992, Exp. núm. 6661, de 6 de diciembre de 1990, Exp. núm. 5165, de 30 de mayo de 1991, Exp. núm. 6665 del 19 de julio de 1995, Exp. núm. 7882; de 22 de mayo de 1996, Exp. núm. 9208», y ¹¹²«Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 16 febrero de 2001, Exp. núm. 11689».

¹²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 19 de mayo de 2025, Exp. núm. 70.504.

¹²⁴ «Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley [...]».

¹²⁵ Consejo de Estado, SCSC, Concepto PL00002 de 16 de diciembre de 2019.

- i. La identificación [...], las partes, sus sucesores y los cesionarios si los hay.
- ii. Su objeto y alcance, plazo de ejecución, suspensiones y reinicios, prórrogas, modificaciones y adiciones.
- iii. El balance técnico de las obligaciones a cargo de las partes, el grado de ejecución del objeto, [...].
- iv. El balance o estado económico de la relación [...] a su culminación, mediante la determinación del precio, su forma de pago, actas, facturas o cuentas y sumas pendientes de pago, recursos recibidos, pagos efectuados, entre otros aspectos necesarios [...].
- v. El balance administrativo, como el pago de las obligaciones de seguridad social (salud y pensiones) y parafiscales, el pago de impuestos, el estado de las licencias (ambientales) y permisos (servicios públicos), los predios que se adquirieron [...] de ser el caso.
- vi. El balance jurídico, esto es, los derechos a cargo o a favor de las partes resultantes de la ejecución [...], luego de indicar el estado de cumplimiento de las obligaciones, así como las obligaciones que deban cumplirse con posterioridad a la extinción del vínculo y que surgen para las partes con ocasión de su suscripción.
- vii. Los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, así como los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo
- viii. La vigencia de las garantías y su extensión o ampliación en caso de que se deban exigir [...].
- ix. Si la liquidación es bilateral debe contener los finiquitos y, por ende, las declaraciones mutuas de paz y salvo, así como las salvedades y observaciones a que haya lugar de manera detallada y concreta para reservarse el derecho a reclamar y demandar esos aspectos controversiales ante la jurisdicción¹²⁶.

Así las cosas, la Sala hará alusión al plazo para llevar a cabo la liquidación por mutuo acuerdo, pues **las partes no pactaron en el Convenio objeto de la consulta la posibilidad de que esta se realizara de manera unilateral.**

6.2. Términos para la liquidación bilateral

La Sala ha señalado que, en los negocios jurídicos, con fundamento en el artículo 1602 de C.C, las partes son las llamadas a determinar de común acuerdo el plazo para realizar la liquidación bilateral, ello teniendo en cuenta que:

se rigen por el principio «lex contractus, pacta sunt servanda [...]», en virtud del cual, los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y solo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. De ahí que la oportunidad para la liquidación bilateral está llamada a ser establecida por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad, puesto

¹²⁶ Artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 019 de 2012.

que las normas aplicables al asunto determinan claramente la prevalencia de esta fuente para definir el plazo, cuando indican que «se hará de mutuo acuerdo dentro del término [...] que acuerden las partes para el efecto»¹²⁷.

Partiendo de la anterior premisa, en el citado Concepto PL00002 de diciembre de 2019, la Sala analizó el plazo para realizar la liquidación bilateral en dos hipótesis, a saber:

- i) La primera de ellas cuando las partes no hayan dispuesto nada sobre el particular. Allí observó que la ley, en su condición supletoria o dispositiva frente al silencio de los contrayentes, define lo siguiente: «[d]e no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro [4] meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato [...] o a la fecha del acuerdo que la disponga»¹²⁸.
- ii) La segunda cuando las partes, a pesar de haber señalado el plazo para su realización, no dieron cumplimiento al mismo. En este caso indicó que «la liquidación bilateral puede tener lugar [...] dentro del período comprendido entre la expiración del plazo inicial [...] y el término máximo legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales [dos años]».

Lo anterior teniendo en cuenta que dicho plazo «es de carácter indicativo» y en el entendido de que «no ha comenzado a transcurrir el término legal de dos años para recurrir al juez del contrato [contados desde el vencimiento de los plazos iniciales señalados para liquidar] ni se ha proferido auto admisorio de la demanda en el que se pida la liquidación judicial [artículo 164 CPACA en concordancia con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007]»¹²⁹.

Por último, advierte la Sala, en el mismo Concepto, que la liquidación bilateral puede tener lugar hasta el término máximo legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales, es decir, «si pese al vencimiento de los términos iniciales para liquidar [de manera] bilateral [...], se lograre acuerdo entre las partes para liquidación [...], siempre que no hubiera operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales, esta tendrá plena validez». En este último caso, puntualiza que «prevalece la voluntad de las partes»¹³⁰.

Al respecto, la Sección Tercera, en el Auto de unificación del 1 de agosto de 2019, Exp. núm. 62009, interpretó de manera integral el literal j del artículo 164 del CPACA

¹²⁷ Artículo 11 Ley 1150 de 2007 citado en el Concepto PL00002 de 16 de diciembre de 2019.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Consejo de Estado, SCSC, Concepto PL00002 de 16 de diciembre de 2019.

¹³⁰ Ibidem.

y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, respecto al plazo para realizar la liquidación, así:

[...] en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio [de 4 meses] para su adopción por mutuo acuerdo y del período [de 2 meses] en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos [2] años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j.

En este mismo sentido, la Sección Tercera, Subsección A, en Sentencia del 19 de mayo de 2025, Exp. núm. 70504 indicó:

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

En el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado [...] para su adopción por mutuo acuerdo [...] pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo [...], el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo [...]

El término de caducidad del medio de control de controversias contractuales para los contratos cuya liquidación se realiza por fuera del plazo previsto por las partes para tal efecto, debe computarse desde el día siguiente a la suscripción del acta de liquidación bilateral, de conformidad con la regla especial del numeral iii) del literal j del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

Por lo anterior, la Sala reitera que no es procedente que, con posterioridad a que haya caducado la oportunidad para la interposición del medio de control de controversias contractuales, se puedan hacer liquidaciones bilaterales mediante la celebración de negocios jurídicos entre las partes que procuren un efecto declarativo de la extinción de las obligaciones contractuales o constitutivo de reconocimientos patrimoniales, en la medida en que los términos de caducidad del medio de control son de orden público, perentorios, improrrogables e indisponibles,

en consideración al interés general y la necesidad de otorgar certeza y seguridad a las partes de una relación o situación jurídica¹³¹.

6.3. Alternativa jurídica para la solución del conflicto: La liquidación bilateral del Convenio 2241 de 2021. Procedencia y límite temporal

Tanto el Ministerio del Interior como la Policía Nacional tendrían la libertad de acudir a resolver la controversia que aquí se plantea, mediante los medios alternos de solución de conflictos establecidos en la ley, o a través del ejercicio de la función jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, tal y como lo dispone la cláusula vigésima cuarta del Convenio¹³². Sin embargo, la Sala estima que no se ha cumplido con la obligación establecida en la cláusula vigésima tercera del Convenio de **liquidar bilateralmente** el mismo:

Liquidación del Convenio. Dentro de los 6 meses siguientes a la finalización del Convenio se procederá a su liquidación, la cual deberá **constar en acta debidamente suscrita por las partes**, de no realizarse en este plazo se procederá de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales aplicables. [Resaltado de la Sala]

Según lo indicado en la consulta, lo establecido en el Convenio y el análisis realizado en los capítulos precedentes es procedente acudir a dicha alternativa, pues en ese espacio las partes pueden poner fin a sus divergencias, y declararse a paz y salvo, lo que resulta beneficioso para las dos entidades y para el ejercicio de las funciones administrativas que le son comunes.

En la citada cláusula vigésima tercera, las partes expresaron de manera clara su voluntad de liquidar bilateralmente el Convenio «dentro los 6 meses siguientes a la finalización», e indicaron que «de no realizarse en este plazo, se procederá de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales aplicables».

De acuerdo con la consulta formulada, los documentos allegados, así como la cláusula quinta del Convenio, el plazo de ejecución finalizó el 31 de diciembre de 2023. En ese orden, los seis [6] meses para adelantar la liquidación bilateral se habrían cumplido el 30 de junio de 2024.

Si bien es cierto que el término pactado para realizar la liquidación bilateral se ha excedido, tal circunstancia no es óbice para que pueda llevarse a cabo y en el acta

¹³¹ Ibidem.

¹³² Solución de controversias contractuales. «Las diferencias o controversias que surgieren entre las partes, con ocasión de la terminación, ejecución, terminación y liquidación del presente convenio (en caso de que se requiera) serán solucionadas por cualquiera de los mecanismos de solución de conflictos contemplados en la Ley [...]»

que se suscriba por las partes se deje constancia acerca de las razones o motivos por los cuales no se efectuó de manera oportuna.

Conforme a lo ya señalado por la Sala y a la regla de unificación arriba citada, la liquidación bilateral del Convenio se puede realizar dentro del período comprendido entre la expiración del plazo inicial [30 de junio de 2024] y el **término máximo** legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales [dos años, es decir 30 de junio de 2026]. Por lo que el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales deberá iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo.

Adicional a lo anterior, la Sala pone de presente que, por lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 112 del CPACA, desde el día de la presentación de esta consulta [14 de febrero de 2025] y hasta el día siguiente de la fecha de comunicación de este Concepto, se encuentran suspendidos todos los términos legales incluida la caducidad del respectivo medio control y la prescripción. Así lo ordenó el despacho ponente en el numeral quinto del auto de 7 de marzo de 2025, por lo que existe todavía la posibilidad de llevar a cabo la referida liquidación bilateral.

Dado que las partes no han llevado a cabo la liquidación bilateral dentro del plazo de seis [6] meses contados a partir del vencimiento del Convenio, la Sala considera procedente efectuarla. Para la liquidación del proyecto de adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados integrados a unidades de comando y control [SIART], específicamente, las obligaciones relacionadas con la adquisición de vehículos mediante el Contrato PN DIRAN 02-2-10094-22, las partes podrán tener en cuenta el análisis que se ha realizado en este Concepto.

La Sala advierte que tal y como se mencionó en la audiencia, las partes fueron indagadas sobre una fórmula de arreglo con la finalidad de precaver el litigio. El Ministerio del Interior manifestó que de no existir saldos pendientes y de constatar que la unidad móvil de comando y control que estaba en la Dirección Antinarcóticos fuera remitida a la ciudad de Tunja y no se movilizara a otras ciudades, esta entidad realizaría alguna acción para evitar la controversia. Al respecto, la Policía Nacional expresó que, mediante comunicación GS-2025-030587-DIRAN, solicitó el trámite de remesa del vehículo a la ciudad de Tunja.

Como se examinó en este concepto los recursos destinados por parte del FONSECON para el Proyecto SIART [\$5.800.000.000] se ejecutaron totalmente en los contratos PN- DIRAN 02-2-10093-22 [drones], y PN- DIRAN 02-2-10094-22 [vehículos]. Para este último, se ejecutaron \$3.015.200.000. En este sentido, el Ministerio del Interior deberá verificar el trámite y finalización de la solicitud realizada por la Policía Nacional mediante comunicación GS-2025-030587-DIRAN.

Por lo anterior, la Sala concluye que:

- i) Para solucionar la controversia surgida con ocasión de esta consulta, es procedente acudir a la liquidación bilateral del Convenio, dada su naturaleza jurídica, alcance y efectos transaccionales.
- ii) La liquidación bilateral del Convenio se puede realizar dentro del período comprendido entre la expiración del plazo inicial [30 de junio de 2024] y el **término máximo** legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales [dos años, es decir 30 de junio de 2026].
- iii) Se debe tener en cuenta, desde el día de la presentación de esta consulta [14 de febrero de 2025] y hasta el día siguiente de la fecha de comunicación de este Concepto, se encuentran suspendidos todos los términos legales incluida la caducidad del respectivo medio control y la prescripción, de conformidad con el numeral 7° del artículo 112 del CPACA.
- iv) La naturaleza negocial de la liquidación bilateral permite que las partes plasmen sus acuerdos, conciliaciones, reconocimientos y transacciones, relacionados estrictamente con las obligaciones del Convenio. Asimismo, facilita que se hagan los acuerdos necesarios para solucionar las discrepancias suscitadas a propósito de su cumplimiento, siempre que se respeten los límites de la autonomía de la voluntad, esto es, que tales acuerdos no contraríen la Constitución, la ley, el orden público, los principios de la función administrativa y de la contratación pública¹³³.
- v) La liquidación del Convenio no solo constituye una exigencia por haber sido pactada, sino que es el mecanismo recomendado para dar fin a la relación jurídica entre las partes de esta consulta. Su aplicación materializa el consenso, la cooperación, colaboración y coordinación pretendida por el Ministerio del Interior y de la Policía Nacional desde el origen del Convenio. Pero también fortalece los vínculos entre las dos entidades públicas y facilita el cumplimiento de los fines estatales comunes en un marco de respeto, eficiencia y mutuo reconocimiento.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

VI. RESPONDE:

¹³³ Consejo de Estado, SCSC, Concepto PL00002 de 16 de diciembre de 2019.

1. «La fluctuación del dólar que impidió a la Policía Nacional adquirir la totalidad de los cinco (5) vehículos, pues solo adquirió cuatro (4), ¿es un hecho exógeno, extraordinario e imprevisible, que exonera a aquella de las consecuencias pactadas por el incumplimiento señalado?»

La fluctuación del dólar no constituyó una circunstancia sobrevenida que haya hecho más onerosa la adquisición de las unidades móviles de comando y control durante el periodo en resultaba exigible para la Policía Nacional adelantar las gestiones técnicas, logísticas, administrativas, contractuales y financieras requeridas para la compra, esto es, entre el 26 de octubre de 2022 y el 28 de noviembre de 2022.

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. Es claro que, según el Convenio, la Policía Nacional debía adelantar, bajo su autonomía y responsabilidad, todas las gestiones contractuales y financieras necesarias para cumplir el objeto del mismo.

Una vez se hizo exigible la obligación para la Policía Nacional, tras el desembolso de los recursos, realizado por parte del Ministerio del Interior el 26 de octubre de 2022, se evidenció que la Policía Nacional adquirió 4 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.

2. De ser afirmativa la respuesta, el Ministerio del Interior ¿puede recibir dar por cumplidas [sic] las obligaciones a cargo de la Policía Nacional y proceder a liquidar el convenio?»

Dado que la respuesta a la pregunta sobre la fluctuación del dólar es negativa, la Sala no resolverá esta pregunta por sustracción de materia.

En cuanto a la liquidación del Convenio y como alternativa jurídica de solución del conflicto y la prevención del litigio en sede jurisdiccional, respecto de la ejecución del proyecto denominado: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados, articulados a unidades de comando y control SIART», la Sala estima que las partes aún se encuentran dentro del término legal para realizar dicha liquidación de manera bilateral, pues como se indicó en la parte motiva de este Concepto, esta se puede realizar 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 30 de junio de 2026].

Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 112 del CPACA, en el sentido que desde el día de la presentación de esta consulta [14 de febrero de 2025] y hasta el día siguiente de la fecha de comunicación de este Concepto, se encuentran suspendidos todos los términos legales incluida la caducidad del respectivo medio control y la prescripción.

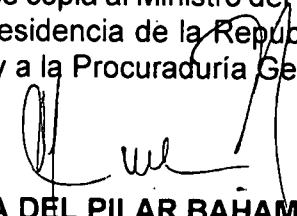
3. ¿En caso de ser negativa la respuesta al primer interrogante, la Policía Nacional debe adquirir con cargo a su presupuesto el vehículo faltante para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el convenio 2247 de 2021?

No. La Policía Nacional no debe adquirir con cargo a su presupuesto un vehículo adicional para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el Convenio 2247 de 2021.

Lo anterior, puesto que como evidenció en el presente Concepto, la Policía Nacional ejecutó sus obligaciones respecto del proyecto: «adquisición de sistemas aéreos remotamente tripulados articulados a unidades de comando y control SIART», específicamente las relacionadas con la adquisición de vehículos mediante el Contrato PN DIRAN 02-2-10094-2.

Adicionalmente, tal como se deriva de las pruebas que obran en el expediente, la Sala resalta que en la ejecución de Convenio hubo ánimo de cooperación, coordinación y colaboración de las partes en el cumplimiento de las funciones administrativas con las que cada una de ellas se obligó.

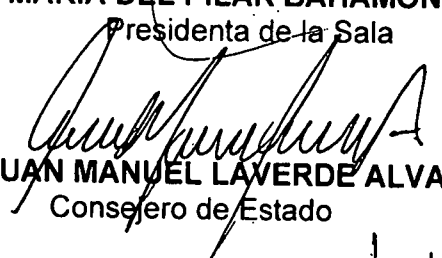
Remítase copia al Ministro del Interior, a la Policía Nacional, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Procuraduría General de la Nación.


MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA

Presidenta de la Sala


ANA MARÍA CHARRY GAITÁN

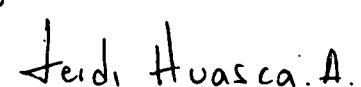
Consejera de Estado


JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ

Consejero de Estado


JOHN JAIRO MORALES ALZATE

Consejero de Estado


LEIDI CAROLINA HUASCA ARANA

Secretaria de la Sala [e]