

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO
JUZGADO 005 ADMINISTRATIVO
LISTADO DE ESTADO

ESTADO No. **134**

Fecha: 13/12/2021

Página: **1**

No Proceso	Clase de Proceso	Demandante	Demandado	Descripción Actuación	Fecha Auto	Folio	Cuad.
1900133 33 005 2021 00172	CONCILIACIONES PREJUDICIALES	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A	COOPERATIVA DE BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA DEL CAUCA- COOBRA	Auto imprueba conciliación perjudici	10/12/2021		
1900133 33 005 2021 00207	ACCION DE CUMPLIMIENTO	CARLOS AUGUSTO MACA BOLAÑOS	SECRETARIA DE TRANSITO Y TRASNORTE DE POPAYAN	Auto admite demanda	10/12/2021		

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ART. 201 DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA) Y PARA NOTIFICAR A LAS PARTES
DE LAS ANTERIORES DECISIONES, EN LA FECHA **13/12/2021** Y A LA HORA DE LAS 8 A.M., SE FIJA EL
PRESENTE ESTADO POR EL TERMINO LEGAL DE UN DIA SE DESFIJA EN LA MISMA A LAS 5:00 P.M.

DARIO JAVIER MUÑOZ CAICEDO
SECRETARIO



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN
Carrera 4ª No. 2-18
Email: j05admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 190013333005 202100172 00
Convocante: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A
Convocado: COOPERATIVA DE BENEFICIARIOS DE LA REFORMA
AGRARIA DEL CAUCA –COOBRA-
Medio de Control: CONCILIACION PREJUDICIAL

Auto Interlocutorio No. 1485

I.- ANTECEDENTES

Se encuentra a Despacho el presente asunto para considerar la aprobación del acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, contenido en el Acta de Conciliación Extrajudicial del 14 de octubre de 2021, suscrita por la doctora CLAUDIA PATRICIA TEJADA RUIZ, Procuradora 39 Judicial II para Asuntos Administrativos.

1.1.- Los hechos.

Señala que el Banco Agrario de Colombia S.A, a través de la Gerencia de Vivienda ejerció la función de otorgar y administrar los recursos nacionales, destinados al Subsidio de Vivienda de Interés Rural, provenientes del Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 1160 de 2010.

Refiere que mediante Acta de Comité de Adjudicación No. 23 de 30 de diciembre de 2014, se asignaron subsidios a hogares pertenecientes a los Programas Estratégicos de Atención Integral-Contrato Plan Cauca; y conforme lo estipulado en los artículos 63 del Decreto 1160 de 2010, 35 del Decreto 0900 de 2012, y el Reglamento Operativo, se requirió de la contratación de una entidad que operara como Gerencia Integral, con el ánimo de administrar de forma efectiva los recursos del subsidio; por lo que fue adelantado el proceso de solicitud pública de ofertas GV-VISR2015-001, para desarrollar el objeto del contrato, procedimiento adelantado conforme la ley.

Manifiesta que una vez recibidas las ofertas, en el marco de la solicitud pública efectuada, la oferta presentada por La Cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Agraria del Cauca – COOBRA GI No. 228 cumplió con todos los requisitos habilitantes, por lo que se firmó el Contrato C-GV2014-116, que fue objeto de las siguientes modificaciones, adiciones, prórrogas y suspensiones:

“MODIFICACIONES:

9. Modificación No. 1 del 13 de junio de 2016 mediante la cual se modifica la Cláusula Novena “Valor del Contrato”, la Cláusula Décima “Valor Asegurable del Contrato” y la Cláusula Décima Séptima “Gastos e Impuestos”.

10. Modificación No. 2 – Adición No. 1 del 23 de mayo de 2018 mediante la cual se modifica la Cláusula Segunda “Alcance” se modifica la condición particular “Alcance” se agrega un párrafo a la Cláusula Séptima “Forma y Condiciones para el Giro de los Desembolsos del Subsidio VISR”, se modifica la Cláusula Décima “Valor Asegurable” se agrega un párrafo a la Cláusula Décima Primera “Forma de Pago” se adicionan recursos al contrato, por lo tanto se modifica la Cláusula Novena “Valor del Contrato”.

11. Modificación No. 3 – Prorroga No. 1 del 23 de septiembre de 2019 se modifica la Cláusula Vigésima Tercera “Descuentos Monetarios por Niveles de Servicio”. Se amplió el plazo de ejecución hasta el 14 de noviembre de 2019.

Expediente:
Convocante:
Convocado:
Medio de Control:

190013333005 202100172 00
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A
COOPERATIVA DE BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA DEL CAUCA –
COOBRA-
CONCILIACION PREJUDICIAL

Adiciones:

12. Adición No. 1 del 23 de mayo de 2018, se adicionó el valor del contrato en la suma de \$7.023.003.75.

Prórrogas:

13. Prórroga No. 1 del 23 de septiembre de 2019, se amplió el plazo de ejecución hasta el 14 de noviembre de 2019.

14. Prórroga No. 2 del 21 de octubre de 2019, se amplió el plazo de ejecución hasta el 30 de diciembre de 2019.

15. Prórroga No. 3 del 13 de diciembre de 2019, se amplió el plazo de ejecución hasta el 28 de febrero de 2020.

16. Prórroga No. 4 del 28 de febrero de 2020, se amplió el plazo de ejecución hasta el 28 de marzo de 2020.

Suspensiones:

17. Suspensión No. 1, el contrato fue suspendido por el término de 20 días comprendidos entre el 20 de marzo de 2019 y el 8 de abril de 2019.

18. Reinicio suspensión, se reinició la suspensión el día 9 de abril de 2019.

19. Suspensión No. 2, el contrato fue suspendido por el término de 1 mes comprendido entre el 1 de septiembre de 2018 y el 30 de septiembre de 2018.

GARANTÍAS

20. La Gerencia Integral constituyó a favor del Banco Agrario de Colombia las obligaciones asumidas mediante la póliza de cumplimiento No. 3000562 cuya última modificación fue mediante el anexo No. 12 del 14 de diciembre de 2018 expedida por la compañía de seguros La Previsora S.A bajo los siguientes amparos:

CUMPLIMIENTO

Valor Asegurado: \$ 31.924.322.00

Vigencia: 15/04/2016 28/06/2020

SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES

Valor Asegurado: \$ 7.981.081.00

Vigencia: 15/04/2016 28/03/2023”

Indica que en cumplimiento al contrato firmado se le ha cancelado a la Gerencia Integral el valor de \$ 109.870.992.00 SIN IVA.

Agrega que de acuerdo con los valores cancelados y a la ejecución de las viviendas al 100% de cada uno de los proyectos, el Banco Agrario de Colombia S.A., adeuda a la Gerencia Integral la suma de \$19.230.891.75 que corresponden al saldo restante del 10% del valor del contrato, distribuidos así: \$1.404.600.75 por concepto de formulación y reajuste financiero y \$17.826.291.00 por concepto de administración del subsidio y administración de indexación del subsidio.

Y con respecto a cada uno de los proyectos del contrato, señala que el valor de los subsidios incluido el costo de interventoría, correspondió a \$6.103.944.00.00, valor que el Banco giró por concepto de subsidio de VISR; y que conforme al proyecto de viviendas ejecutadas al 100% y a los pagos realizados, no existen saldos para ninguna de las partes; y que los proyectos de la Gerencia no tuvieron recursos de contrapartida, ni aportes adicionales de indexación para transporte, y si tuvo aportes adicionales de indexación por valor de \$280.920.150.00, suma que fue girada por el Banco.

Indica que los recursos girados a la Gerencia Integral entre los recursos de subsidios y los recursos de indexación ascienden a la suma de \$6.384.864.150.00

Reporta un Balance Financiero Final, así:

VALOR PENDIENTE POR ADMINISTRACION (10% FINAL)	\$17.826.291,00
VALOR PENDIENTE POR SUBSIDIO	\$0,00
VALOR PENDIENTE POR INDEXACION	\$0,00
VALOR PENDIENTE POR FORMULACION (REAJUSTE	\$1.404.600,75
TOTAL, PENDIENTE POR GIRAR A LA GERENCIA INTEGRAL	19.230. 891,75

Agrega que para el presente caso, de acuerdo con la información suministrada en el informe de supervisión, se tiene que no hay perjuicios causados por el contratista, sin embargo, con base en el balance financiero del contrato, se tiene que el Banco es quien adeuda a la Gerencia Integral los valores allí mencionados los cuales ascienden a la suma de \$19.230.891,75 por concepto de administración, subsidio e indexación.

Finalmente señala que en lo referente al proceso de liquidación, el BANCO ha perdido competencia para llevar a cabo dicha acción tanto de manera bilateral como unilateral, toda vez que la fecha de vencimiento del plazo de ejecución del contrato fue el 28 de marzo de 2020, por lo cual, era necesario presentar la solicitud de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, para dar inicio a la liquidación judicial.

1.2.- Las pretensiones.

La parte convocante solicitó específicamente lo siguiente:

- “1. Que se ordene la liquidación del contrato de administración de recursos C-GV2014-116, entre el BANCO, y “COOBRA”- Gerencia Integral No 228.*
- 2. Que se autorice al Banco a realizar el pago por concepto de reajuste financiero de recursos de indexación a favor de “COOBRA”- Gerencia Integral No 228, el valor de UN MILLON CUATROCIENTOS CUATRO MIL SEISCIENTOS PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$1.404.600,75).*
- 3. Que se autorice al Banco a realizar el pago adeudado por concepto de administración, el valor de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE, por concepto del saldo restante equivalente al diez por ciento (10%) y el cien por ciento (100%) del valor adeudado por concepto de administración de los recursos indexados.*

Nota: En virtud que la Gerencia Integral no ha enviado el informe financiero con los correspondientes soportes los proyectos, no se puede determinar los valores pagados por la Gerencia Integral a cada uno de los contratistas (obra, interventoría, trabajo social), tampoco los pagos realizados por pólizas y protocolización.”

1.3.- Las pruebas

Se aportaron ante la Procuraduría 39 Judicial II Para Asuntos Administrativos, las siguientes pruebas documentales:

- Contrato de Gerencia Integral en el Marco del Subsidio de VISR para el Departamento del Cauca No. C-GV2014-116 suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y la Cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Agraria el Cauca-COOBRA. (Exp. digital).
- Acta de inicio del 07 de junio de 2016, del Contrato de Gerencia Integral en el Marco del Subsidio de VISR para el Departamento del Cauca No. C-GV2014-116 suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA. (Fol. 7 a 8, Exp. digital).
- Acta de Suspensión No. 1, del Contrato de Gerencia Integral en el Marco del Subsidio de VISR para el Departamento del Cauca No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA, de fecha 20 de marzo de 2019. (Exp. digital).
- Acta de Reinicio No. 1, del Contrato de Gerencia Integral en el Marco del Subsidio de VISR para el Departamento del Cauca No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA, de fecha 09 de abril de 2019. (Exp. digital).

Expediente:
Convocante:
Convocado:
Medio de Control:

190013333005 202100172 00
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A
COOPERATIVA DE BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA DEL CAUCA –
COOBRA-
CONCILIACION PREJUDICIAL

- Oficio No. CI-001181 de fecha 23 de mayo de 2016, por medio del cual se designa a Profesional Senior del Área Técnica de la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario, para la Supervisión del Contrato No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA. (Exp. digital).

- Modificación No. 1, al Contrato No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA (Gerencia Integral 228), de fecha 13 de junio de 2016, que modifica las cláusulas novena-Valor del Contrato, décima-Valor Asegurable del Contrato y décima séptima-Gastos e Impuestos. (Exp. digital).

- Oficio No. AJI-18-0747 de 10 de mayo de 2018, mediante el cual se realiza justificación a Medicación y Adición al Contrato No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA (Gerencia Integral 228). (Exp. digital).

- Modificación 2 y Adición 1 al Contrato No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA (Gerencia Integral 228), de fecha 23 de mayo de 2018, que adiciona el Contrato en la suma de \$7.023.003.75, por lo tanto se modifica la cláusula novena-Valor del Contrato; se modifica la cláusula segunda-Alcance, se agrega un párrafo a la cláusula séptima-Forma y Condiciones para el Giro de los Desembolsos del Subsidio VISR, se modifica la cláusula décima-Valor Asegurable, y se agrega un párrafo a la cláusula décima primera-Forma de Pago. (Exp. digital).

- Modificación 3 y Prórroga 1, al Contrato No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA (Gerencia Integral 228), de fecha 23 de septiembre de 2019, que modifica la cláusula vigésima tercera-Descuentos Monetarios por Niveles de Servicios, y se prorroga el plazo de ejecución del contrato hasta el 14 de noviembre de 2019. (Exp. digital).

- Prórroga 2, al Contrato No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA (Gerencia Integral 228), de fecha 21 de octubre de 2019, se prorroga el plazo de ejecución del contrato hasta el 30 de diciembre de 2019. (Exp. digital).

- Prórroga 3, al Contrato No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA (Gerencia Integral 228), de fecha 13 de diciembre de 2019, se prorroga el plazo de ejecución del contrato hasta el 28 de febrero de 2020. (Exp. digital).

- Prórroga 4, al Contrato No. C-GV2014-116, suscrito por el Banco Agrario de Colombia S.A y COOBRA (Gerencia Integral 228), de fecha 28 de febrero de 2020, se prorroga el plazo de ejecución del contrato hasta el 28 de marzo de 2020. (Exp. digital).

1.4.-LA DECISION DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A

En el acta No. 212 del 26 de julio de 2021, suscrita por los miembros del Comité de Conciliación del Banco Agrario de Colombia S.A, se hizo un recuento de los hechos previamente relacionados. Adicionalmente, dijo lo siguiente:

“ ...

Teniendo en cuenta las obras reconocidas de 367 viviendas, que cumplen con la condición del informe de interventoría al 100%, los certificados de recibo a satisfacción firmados por los beneficiarios y la protocolización, en el contrato No. C-GV2014-116, a continuación, se indican los valores a reconocer por parte del Banco Agrario de Colombia S.A. a COOBRA:

Pagos de Formulación (Reajuste Financiero): el Banco Agrario de Colombia S.A. adeuda a la Gerencia Integral por concepto de reajuste financiero de los recursos de indexación, el valor de UN MILLÓN CUATROCIENTOS CUATRO MIL SEISCIENTOS PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$1.404.600,75).

Pagos de Administración: el Banco Agrario de Colombia S.A. adeuda a la Gerencia Integral por concepto de administración, el valor de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL

DOSCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$ 17.826.291,00) por concepto del saldo restante equivalente al diez por ciento (10%) por concepto de administración de los recursos de indexación.

...

DE LA DOCUMENTACIÓN FALTANTE Y DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA

En cumplimiento de la normatividad del Programa de VISR y en aras de efectuar la liquidación bilateral del Contrato No. C-GV2014-116 desde la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia se requirió a COOBRA para allegar los documentos para tal fin como se puede observar mediante comunicaciones GV 002052 de fecha 23 de abril de 2020 y GV 005723 de fecha 7 de septiembre de 2020:

- *23 de abril de 2020: mediante comunicación GV 002052, se informó a la Gerencia Integral el inicio del proceso de liquidación bilateral del contrato y se solicitó la liquidación de cada uno de los proyectos con sus respectivos documentos, dando cumplimiento a la Cláusula Trigésima Quinta del Contrato No. C-GV2014-116.*
- *El 29 de junio de 2016: mediante GV 006574, se solicitó a la Gerencia Integral la solicitud de los documentos del tercer desembolso y liquidación de los proyectos “Construcción de Vivienda Nueva Resguardo Indígena Chimborazo I” y “Construcción de Vivienda Nueva en la Vereda Chorrera”. Así mismo se solicitó los documentos de liquidación de los otros proyectos.*
- *08 de mayo de 2020: mediante correo electrónico la Gerencia Integral informó que: “los documentos para la solicitud del tercer desembolso de los proyectos adjudicados a la GI 228 aún no ha sido posible enviarlos a la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario, debido a que por la actual coyuntura los municipios tienen el ingreso restringido, por lo tanto no se ha podido realizar la protocolización de los certificados de recibo a satisfacción”.*
- *07 de septiembre de 2020: mediante comunicación GV 005723 se solicitó a la Gerencia Integral enviar los documentos para tramitar los terceros desembolsos de recursos de subsidio e indexación y una vez girados los recursos, enviar la documentación para el proceso de liquidación del contrato.*
- *La Gerencia Integral radicó la documentación para tramitar los desembolsos, pero NO allegó la liquidación de los proyectos.*

Teniendo en cuenta lo anteriormente presentado, se evidencia que COOBRA ha faltado a las siguientes cláusulas contractuales:

- **CLAUSULA CUARTA. – “OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.** Además de las obligaciones propias del contrato, el CONTRATISTA tendrá las siguientes obligaciones.

3) Ejecutar las actividades que tengan que ver con los componentes y programas definidos en el Reglamento Operativo (Anexo 1) y en el contrato.

4) Dar el apoyo logístico necesario para la coordinación e implementación de las actividades que tengan que ver con el contrato, con sujeción al mecanismo de desembolso del subsidio establecido en el contrato y en el Reglamento Operativo (Anexo 1).

7) Cumplir oportunamente y con eficiencia todas las obligaciones derivadas del contrato.

11) Proveer al supervisor del contrato los elementos documentales que se requieran con el fin de cumplir las labores de supervisión, verificación y monitoreo de la ejecución del contrato;

12) Prestar el apoyo necesario para el logro y cumplimiento de los propósitos y obligaciones establecidas en el contrato. Lo anterior sin perjuicio de los informes que deban entregarse por solicitud de dicho sentido, de cualquier Autoridad Administrativa u Órgano de Control.

14) Almacenar, custodiar y mantener las memorias, archivos y, en general, todos los documentos que se produzcan durante la ejecución del contrato, los cuales deberán ser transferidos al Banco Agrario de Colombia dentro de los dos (2) meses siguientes a la liquidación del proyecto.

15) Presentar un informe técnico y financiero final sobre la ejecución del contrato”.

- **CLAUSULA TRIGÉSIMA QUINTA. -LIQUIDACIÓN:** “Las partes se comprometen a liquidar el presente contrato dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución otorgado al Contratista o Gerencia Integral”.

ESTIMACIÓN DE PERJUICIOS

Que la Gerencia Integral COOBRA (Gerencia Integral No. 228) al incumplir las obligaciones pactadas en el Contrato No. C-GV2014-116 ha generado y generará al Banco Agrario de Colombia S.A., los daños y perjuicios que estime el Área Jurídica de la Gerencia de Vivienda, teniendo en cuenta que no allegó la liquidación de cada uno de los proyectos, de los contratos de obra, interventoría, trabajo social ni el informe financiero con los debidos documentos soporte y dentro del contrato no se especifica el perjuicio estimado para este incumplimiento; y es en este sentido que no es posible determinar los valores pagados por la Gerencia Integral a cada uno de los contratistas, ni establecer los relacionados con cada uno de los componentes de los proyectos y determinar si existen sobrantes en alguno de los rubros indicados dentro del FORMULARIO 2 - COSTOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PROYECTO. Valga la pena aclarar así mismo que, el Supervisor Técnico del contrato y los profesionales de apoyo del área de Gestión Técnica de Seguimiento a Proyectos no pueden determinar los perjuicios tomando el FORMULARIO 2 - COSTOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PROYECTO, debido a que las viviendas se ejecutaron al 100%.

DECISIÓN

Una vez analizadas las consideraciones expuestas, los miembros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial autorizan por unanimidad CONCILIAR con base en los parámetros específicos expuestos y suministrados por la Vicepresidencia Administrativa de Gerencia de Vivienda, así:

1. Se realizará la liquidación bilateral del Contrato C-GV2014-116 suscrito el 15 de abril de 2016.
2. La Entidad Operadora COOBRA se compromete a realizar la entrega total de la documentación faltante para la elaboración del acta de liquidación, durante un término no mayor a diez (10) días contados a partir de la realización de la diligencia de conciliación.
3. El Banco Agrario de Colombia S.A. se compromete a la elaboración del documento de liquidación bilateral del referido contrato, en el término de diez (10) días siguientes contados desde la ejecutoria del auto que apruebe el acta de conciliación.
4. La suscripción de la liquidación bilateral del contrato de la referencia se realizará a los 15 días siguientes a la aprobación del acuerdo conciliatorio.
5. El valor que el Banco Agrario de Colombia S.A. le adeuda a la Entidad Operadora COOBRA por concepto de administración (10% final), corresponde a la suma de \$17.826.291,00 más el valor por concepto de formulación (reajuste), equivalente a la suma indexada de \$1.404.600,75, para un total de \$19.230.891,75.
6. El monto relacionado en el numeral anterior de \$19.230.891,75 se consignarán contra liquidación en la cuenta que la Gerencia Integral certifique.
7. Se desiste de la aplicación de la Cláusula Penal contenida en el contrato referido, decisión condicionada al cumplimiento de la entrega por parte de la Entidad Operadora COOBRA de la documentación completa requerida en este caso para la realización de la liquidación.

Finalmente, y si se llega a un acuerdo en la audiencia de conciliación extrajudicial, dicho pacto deberá someterse a la aprobación del Juez Contencioso Administrativo. Se deja constancia que aún no ha operado el fenómeno de la caducidad de acuerdo con lo certificado por la Gerencia de Vivienda.

1.5.- EL ARREGLO CONCILIATORIO

El 14 de octubre de 2021 se dio continuación a la audiencia de conciliación prejudicial, que había sido suspendida el 22 de septiembre de este mismo año, tal como consta en el acta de esa fecha, suscrita por la señora Procuradora 39 Judicial II para Asuntos Administrativos. Según se lee, el Banco Agrario de Colombia S.A de conformidad con el acta del Comité de Conciliación de la entidad, planteó la siguiente formula de arreglo:

“(…) me ratifico en la propuesta presentada en la audiencia del 22 de septiembre, sin embargo me permito aportar todos los documentos solicitados por la señora Procuradora, documentos que

evidencian que el contrato se ejecutó en esos términos, a saber: 1) Carpeta soportes administración: En esta carpeta se encuentran los soportes del tercer desembolso de subsidios, los soportes de todos los pagos de administración, formulación e indexación. 2). Carpeta Gerencia Integral 228: En esta carpeta se encuentra parte contractual (contrato, adiciones, prórrogas). 3). Carpeta informes de Interventoría: En esta carpeta se encuentra el último informe de interventoría de los 12 proyectos del contrato.4) Igualmente, manifiesto que el Banco hace claridad, de que se procederá con el pago de los valores acordados dentro del término de quince (15) días siguientes contados desde la ejecutoria del auto que apruebe el acta de conciliación; toda vez que estas fórmulas de arreglo deben ser sometidas a la aprobación del Juez Contencioso Administrativo.

Reitero la propuesta en los siguientes términos:

...

BALANCE FINANCIERO

Teniendo en cuenta las obras reconocidas de 367 viviendas, que cumplen con la condición del informe de interventoría al 100%, los certificados de recibo a satisfacción firmados por los beneficiarios y la protocolización, en el contrato No. C-GV2014-116, a continuación, se indican los valores a reconocer por parte del Banco Agrario de Colombia S.A. a COOBRA:

Pagos de Formulación (Reajuste Financiero): el Banco Agrario de Colombia S.A. adeuda a la Gerencia Integral por concepto de reajuste financiero de los recursos de indexación, el valor de UN MILLÓN CUATROCIENTOS CUATRO MIL SEISCIENTOS PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$1.404.600,75).

Pagos de Administración: el Banco Agrario de Colombia S.A. adeuda a la Gerencia Integral por concepto de administración, el valor de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISEIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$ 17.826.291,00) por concepto del saldo restante equivalente al diez por ciento (10%) por concepto de administración de los recursos de indexación.

VALOR PENDIENTE POR ADMINISTRACION (10% FINAL)	\$17.826.291,00
VALOR PENDIENTE POR SUBSIDIO	\$0,00
VALOR PENDIENTE POR INDEXACION	\$0,00
VALOR PENDIENTE POR FORMULACION (REAJUSTE	\$1.404.600,75
TOTAL, PENDIENTE POR GIRAR A LA GERENCIA INTEGRAL	19.230. 891,75

PROCESO DE LIQUIDACIÓN

En lo referente al proceso de liquidación, es menester indicar que el Banco Agrario de Colombia S.A. ha perdido competencia para llevar a cabo dicha acción tanto de manera bilateral como unilateral, toda vez que la fecha de vencimiento del plazo de ejecución del contrato fue el día 28 de marzo de 2020.

Así las cosas, se requiere solicitar conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para dar inicio a la liquidación judicial.

DE LA DOCUMENTACIÓN FALTANTE Y DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA

En cumplimiento de la normatividad del Programa de VISR y en aras de efectuar la liquidación bilateral del Contrato No. C-GV2014-116 desde la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia se requirió a COOBRA para allegar los documentos para tal fin como se puede observar mediante comunicaciones GV 002052 de fecha 23 de abril de 2020 y GV 005723 de fecha 7 de septiembre de 2020:

23 de abril de 2020: mediante comunicación GV 002052, se informó a la Gerencia Integral el inicio del proceso de liquidación bilateral del contrato y se solicitó la liquidación de cada uno de los proyectos con sus respectivos documentos, dando cumplimiento a la Cláusula Trigésima Quinta del Contrato No. C-GV2014-116.

Expediente:
Convocante:
Convocado:

Medio de Control:

190013333005 202100172 00
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A
COOPERATIVA DE BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA DEL CAUCA –
COOBRA-
CONCILIACION PREJUDICIAL

08 de mayo de 2020: mediante correo electrónico la Gerencia Integral informó que: “los documentos para la solicitud del tercer desembolso de los proyectos adjudicados a la GI 228 aún no ha sido posible enviarlos a la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario, debido a que por la actual coyuntura los municipios tienen el ingreso restringido, por lo tanto no se ha podido realizar la protocolización de los certificados de recibo a satisfacción”.

07 de septiembre de 2020: mediante comunicación GV 005723 se solicitó a la Gerencia Integral enviar los documentos para tramitar los terceros desembolsos de recursos de subsidio e indexación y una vez girados los recursos, enviar la documentación para el proceso de liquidación del contrato. La Gerencia Integral radicó la documentación para tramitar los desembolsos, pero NO allegó la liquidación de los proyectos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente presentado, se evidencia que COOBRA ha faltado a las siguientes cláusulas contractuales:

CLAUSULA CUARTA. – “OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. Además de las obligaciones propias del contrato, el CONTRATISTA tendrá las siguientes obligaciones.

Ejecutar las actividades que tengan que ver con los componentes y programas definidos en el Reglamento Operativo (Anexo 1) y en el contrato.

Dar el apoyo logístico necesario para la coordinación e implementación de las actividades que tengan que ver con el contrato, con sujeción al mecanismo de desembolso del subsidio establecido en el contrato y en el Reglamento Operativo (Anexo 1).

7) Cumplir oportunamente y con eficiencia todas las obligaciones derivadas del contrato.

Proveer al supervisor del contrato los elementos documentales que se requieran con el fin de cumplir las labores de supervisión, verificación y monitoreo de la ejecución del contrato;

Prestar el apoyo necesario para el logro y cumplimiento de los propósitos y obligaciones establecidas en el contrato. Lo anterior sin perjuicio de los informes que deban entregarse por solicitud de dicho sentido, de cualquier Autoridad Administrativa u Órgano de Control.

Almacenar, custodiar y mantener las memorias, archivos y, en general, todos los documentos que se produzcan durante la ejecución del contrato, los cuales deberán ser transferidos al Banco Agrario de Colombia dentro de los dos (2) meses siguientes a la liquidación del proyecto.

Presentar un informe técnico y financiero final sobre la ejecución del contrato”.

CLAUSULA TRIGÉSIMA QUINTA. -LIQUIDACIÓN: “Las partes se comprometen a liquidar el presente contrato dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución otorgado al Contratista o Gerencia Integral”.

ESTIMACIÓN DE PERJUICIOS

Que la Gerencia Integral COOBRA (Gerencia Integral No. 228) al incumplir las obligaciones pactadas en el Contrato No. C-GV2014-116 ha generado y generará al Banco Agrario de Colombia S.A., los daños y perjuicios que estime el Área Jurídica de la Gerencia de Vivienda, teniendo en cuenta que no allegó la liquidación de cada uno de los proyectos, de los contratos de obra, interventoría, trabajo social ni el informe financiero con los debidos documentos soporte y dentro del contrato no se especifica el perjuicio estimado para este incumplimiento; y es en este sentido que no es posible determinar los valores pagados por la Gerencia Integral a cada uno de los contratistas, ni establecer los relacionados con cada uno de los componentes de los proyectos y determinar si existen sobrantes en alguno de los rubros indicados dentro del FORMULARIO 2 - COSTOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PROYECTO. Valga la pena aclarar así mismo que, el Supervisor Técnico del contrato y los profesionales de apoyo del área de Gestión Técnica de Seguimiento a Proyectos no pueden determinar los perjuicios tomando el FORMULARIO 2 - COSTOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PROYECTO, debido a que las viviendas se ejecutaron al 100%.

DECISIÓN:

Una vez analizadas las consideraciones expuestas, los miembros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial autorizan por unanimidad CONCILIAR con base en los parámetros específicos expuestos y suministrados por la Vicepresidencia Administrativa de Gerencia de Vivienda, así:

Se realizará la liquidación bilateral del Contrato C-GV2014-116 suscrito el 15 de abril de 2016.

La Entidad Operadora COOBRA se compromete a realizar la entrega total de la documentación faltante para la elaboración del acta de liquidación, durante un término no mayor a diez (10) días contados a partir de la realización de la diligencia de conciliación.

El Banco Agrario de Colombia S.A. se compromete a la elaboración del documento de liquidación bilateral del referido contrato, en el término de diez (10) días siguientes contados desde la ejecutoria del auto que apruebe el acta de conciliación.

La suscripción de la liquidación bilateral del contrato de la referencia se realizará a los 15 días siguientes a la aprobación del acuerdo conciliatorio.

El valor que el Banco Agrario de Colombia S.A. le adeuda a la Entidad Operadora COOBRA por concepto de administración (10% final), corresponde a la suma de \$17.826.291,00 más el valor por concepto de formulación (reajuste), equivalente a la suma indexada de \$1.404.600,75, para un total de \$19.230.891,75.

El monto relacionado en el numeral anterior de \$19.230.891,75 se consignarán contra liquidación en la cuenta que la Gerencia Integral certifique. Se desiste de la aplicación de la Cláusula Penal contenida en el contrato referido, decisión condicionada al cumplimiento de la entrega por parte de la Entidad Operadora COOBRA de la documentación completa requerida en este caso para la realización de la liquidación.

Finalmente, y si se llega a un acuerdo en la audiencia de conciliación extrajudicial, dicho pacto deberá someterse a la aprobación del Juez Contencioso Administrativo. Se deja constancia que aún no ha operado el fenómeno de la caducidad de acuerdo con lo certificado por la Gerencia de Vivienda, es todo”.

Ante la propuesta, la apoderada judicial de la COOPERATIVA DE BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA DEL CAUCA –COOBRA-, manifestó que:

“una vez analizado el contenido del documento en mención, mi representada y la suscrita, manifestamos que estamos de acuerdo con los términos de la conciliación. Es todo”

Por su parte, la señora Procuradora 39 Judicial II para Asuntos Administrativos señaló que:

“La procuradora judicial NO se opone a la conciliación al que llegan las partes, teniendo en cuenta que como lo expresa el Consejo de Estado la liquidación del contrato constituye la etapa final del negocio jurídico, en la cual las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación negocial, que es lo que busca con este acuerdo conciliatorio. Así entonces se considera que la oferta de liquidación contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento¹ y reúne los siguientes requisitos: (i) el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 61, Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81, Ley 446 de 1998) por que la solicitud de conciliación se dentro del término de dos años que la ley procesal señala como término de caducidad, como quiere que el 28 de febrero de 2020 se amplió el plazo del contrato hasta el 28 de marzo del mismo año; (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponibles por las partes (art. 59, Ley 23 de 1991, y 70, Ley 446 de 1998), ya que se refiere a la liquidación de un contrato ejecutado y las partes están de acuerdo con el corte de cuentas que se ha elaborado y existe una fecha cierta para el pago (quince (15) días siguientes contados desde la ejecutoria del auto que apruebe el acta de conciliación); ; (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar, de acuerdo a los poderes que se adjuntaron; (iv)

obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo, a saber: 1- el contrato C-GV2014-11, 2. Actas de inicio y reinicio , 3- actas de suspensión 4-informes de interventoría 5- labores de supervisión, 6- adiciones, 7- modificaciones y prorrogas, 8- soportes de pago y abonos, y (v) en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público, pues de lo que se trata es de liquidar el contrato C-GV2014-116, suscrito entre las partes, que a la fecha se encuentra ejecutado en los términos estipulados....”

2.- CONSIDERACIONES GENERALES

2.1. Procedencia de la conciliación extrajudicial

El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, reformado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, la Ley 1285 de 2009 y su Decreto reglamentario 1716 de 2009, la Ley 1437 de 2011 artículo 161-1 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reglamentan la conciliación extrajudicial, y establecen que es procedente cuando se pretendan resolver conflictos de carácter particular y contenido económico susceptibles de acción ante esta Jurisdicción a través de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del CPACA, es decir: nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, siempre que se cumpla con los requisitos formales establecidos.

De esa manera, procede el Despacho a verificar si el acuerdo conciliatorio cuenta con las pruebas necesarias para su aprobación y que el mismo no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público -artículo 65 A de Ley 23 de 1991 y artículo 73 de la Ley 446 de 1998.

2.2.- El medio de control en el caso concreto y la caducidad

De acuerdo con el memorial de convocatoria a la audiencia de conciliación prejudicial dirigido ante el Ministerio Público, se pretende acudir al medio de control de controversias contractuales, con el fin de solicitar la liquidación judicial del Contrato de Gerencia Integral en el Marco del Subsidio de VISR para el Departamento del Cauca No. C-GV2014-116 celebrado entre las partes, así como realizar el pago de las distintas sumas adeudadas.

De acuerdo a lo anterior, teniendo en cuenta que del material probatorio aportado logra evidenciarse que efectivamente entre el Banco Agrario de Colombia S.A y la Cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Agraria del Cauca –COOBRA-, se celebró el Contrato de Gerencia Integral en el Marco del Subsidio de VISR para el Departamento del Cauca No. C-GV2014-116, el medio de control de controversias contractuales es el adecuado.

Por otro lado, el artículo 164 de la ley 1437 de 2011, literal j, numeral 5, dispone:

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

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

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

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

Frente a la caducidad del medio de control, el Consejo de Estado en sentencia del 13 de abril de 2011, radicado interno No. 18878 indicó:

“La norma es clara en el sentido de precisar que si transcurrió el término de dos años y la liquidación del contrato no se ha efectuado ni bilateral ni unilateralmente, la administración pierde competencia; pero ante este hecho, surgen dos situaciones a tenerse en cuenta: (i) Si a pesar de haber transcurrido los cuatro meses que otorga la ley o cualquier otro tiempo que haya sido estipulado por los contratantes más dos meses para la liquidación del contrato, y ésta no se ha efectuado ni de mutuo acuerdo ni por parte de la administración, siempre y cuando no se demande ante el juez competente y se notifique a la contraparte de tal actuación, la administración durante el tiempo de caducidad de la acción, es decir de los dos años, conserva competencia para liquidar. (II) Si la administración no liquida unilateral o bilateralmente, dentro del término legal o convencional, el contratista puede obtener la liquidación a través del juez competente, siempre y cuando así lo solicite dentro del término de dos años que es la caducidad de la acción y tan pronto a la administración se le notifique el auto admisorio de la demanda, ésta pierde competencia para proceder a la liquidación unilateral del contrato.”

Por su parte, en la sentencia del 06 de julio de 2020, la Máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, sobre la forma de computar el término de caducidad en asuntos como el presente, señaló:

“De esta forma, las partes dejaron vencer el plazo de ejecución, sin que obre alguna prueba que permita concluir que lo ampliaron. Por ende, la Sala advierte que la vigencia del contrato culminó el 29 de enero de 1998.

Como en el presente asunto el contrato está sometido al trámite de liquidación, el término de caducidad debe computarse desde el vencimiento de la oportunidad para liquidar como corresponde a la regla general.

Así, las partes contaban con cuatro meses para liquidar bilateralmente -ningún pacto sobre el término se hizo- entre el 30 de enero de 1998 -día siguiente a la finalización del contrato- y el 30 de mayo de 1998. Vencido ese término, la entidad contaba con dos meses para liquidar unilateralmente entre 31 de mayo y el 31 de julio de 1998. Culminada la oportunidad para liquidar bilateral y unilateralmente, desde el día siguiente, se tenían dos años más para pedir la liquidación judicial, los cuales vencían el 1° de agosto de 2000. En consecuencia, la demanda promovida el 18 de mayo de 2001 (fl. 21, c. ppal.), lo fue cuando ya había operado la caducidad de la acción.”

De esta manera, para el caso concreto, el plazo de ejecución del Contrato de Gerencia Integral en el Marco del Subsidio de VISR para el Departamento del Cauca No. C-GV2014-116, venció el 28 de marzo de 2020, según las prórrogas pactadas, y en la cláusula trigésima quinta de dicho contrato se pactó que la liquidación bilateral se haría dentro de los cuatro (04) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución, los cuales vencieron el 28 de julio de 2020, sin que se hubiera efectuado. Desde el día siguiente, contaban con dos (02) meses para liquidar unilateralmente el contrato, los que finalizaron el 29 de septiembre de 2020, sin realizarse.

Por tanto, las partes tienen dos (02) años para solicitar la LIQUIDACION JUDICIAL a través del medio de control de controversias contractuales, que corren entre el 30 de septiembre de 2020 y el 01 de octubre de 2022, y adicionalmente como la solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 22 de junio de 2021, no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

2.3.- El marco legal y jurisprudencia sobre el caso concreto

El artículo 60 de la ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, establece:

“ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.”

Respecto a las formas de liquidación de un contrato estatal, el Consejo de Estado en sentencia del 28 de junio de 2016, radicado N° 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253), consejero ponente doctor Álvaro Namén Vargas, indicó:

“La liquidación puede ser bilateral, unilateral o judicial. Así, consistirá en: a) un acuerdo de voluntades, cuando se hace de forma bilateral; o b) en un acto administrativo, cuando la entidad procede unilateralmente porque: (i) no se presenta el contratista a la liquidación bilateral, o (ii) no se logra la liquidación bilateral o (iii) se logra parcialmente; o c) en una decisión 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, bien porque (i) no se ha producido la liquidación o bien (ii) respecto de puntos no liquidados.”

Como en el caso uno de los temas del acuerdo conciliatorio es que el Banco realizará la liquidación “bilateral” del contrato, cuya acta será suscrita una vez se apruebe el acuerdo, es del caso citar lo que al respecto en la sentencia ya citada, dijo la Corporación de lo Contencioso Administrativo:

*“En el supuesto caso en el cual las partes no hayan liquidado el contrato bilateralmente o por mutuo acuerdo ni la entidad estatal lo haya hecho de forma unilateral o respecto de puntos no liquidados, el juez del contrato **está investido con la competencia para liquidarlo**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA), así:*

“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”.

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. Es bueno resaltar que el artículo transcrito parcialmente, así como el artículo 164 del CPACA resultan de suma importancia en el análisis de la consulta planteada, puesto que fijan el término máximo para la liquidación del contrato estatal, tal y como se expondrá posteriormente.

*Las normas sustanciales y procedimentales que disponían sobre la liquidación del contrato en vigencia del Decreto 222 de 1983, el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) y la Ley 80 de 1993 -original-, no definían explícitamente que se pudiera demandar la liquidación del contrato judicial, puesto que se limitaban a establecer las modalidades bilateral y unilateral. Fue en la reforma de la Ley 446 de 1998, en la que se introdujo la posibilidad expresa de presentar por el interesado demanda de liquidación judicial del contrato, cuando la entidad dejaba pasar el término de dos (2) meses que se le confiere para hacer la liquidación unilateral del contrato. Así, establecía el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la citada ley, que “[s]i la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción **para obtener** la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar”*

Si bien es cierto que la Ley 446 de 1998 al modificar los términos de caducidad para la interposición de la acción de controversias contractuales trató claramente el tema de los contratos que ameritaban liquidación (artículo 44, modificadorio del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo) y, en tal sentido, constituyó una consagración positiva de la liquidación judicial, también lo es que en la norma que determinó el propósito o cometido de la acción de controversias contractuales (artículo 32, modificadorio del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo), se abstuvo de señalar igualmente que las partes podían demandar la liquidación judicial del contrato.

No obstante, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha ofrecido claridad en cuanto a que, partir de la expedición del Código Contencioso Administrativo, el juez del contrato puede definir la liquidación del contrato como una de las pretensiones del medio de control de controversias contractuales, dado que el artículo 87 “autorizaba a cualquiera de las partes del contrato a solicitar, en ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales, cualquier tipo de declaraciones y condenas lo cual incluía, naturalmente, la posibilidad de solicitarle al juez del contrato la adopción de su respectiva liquidación”.¹

*Adicionalmente, vale la pena señalar que la jurisprudencia ha subrayado que, como las materias que se someten a la liquidación del contrato estatal son conciliables, previa a la demanda con la aludida pretensión, es necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial ordenado por la Ley 640 de 2001 (en rigor desde el 24 de enero de 2012), reiterado en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, para el medio de control de controversias contractuales. De este modo, no solamente es posible acudir a dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos **para adoptar** la liquidación de un contrato de mutuo acuerdo, sino que, cuando lo que se pretenda sea liquidarlo por vía judicial, tal procedimiento debe **imperativamente intentarse**, porque constituye requisito sine qua non para acceder a la administración de justicia con tal objetivo.² En resumen, a falta de acuerdo entre los contratantes sobre la liquidación del contrato, nace la competencia material de la Administración de efectuarla en forma unilateral y, si esta no lo hace, el contratista puede acudir ante el juez del contrato, quien deberá definir las prestaciones mutuas entre ellas por medio de providencia judicial y con efectos de cosa juzgada.”*

Por su parte, en sentencia del 30 de agosto de 2018, radicado N° 47001-23-31-000-1998-01143-01(37935) A, consejera doctora Stella Conto Díaz Del Castillo, manifestó:

“... se advierte que la liquidación es una actuación que sobreviene a la terminación, destinada a hacer constar el balance del contrato, las obligaciones satisfechas y los derechos exigidos, valores ejecutados y pendientes. De manera bilateral por el consenso de las partes o, en caso de no lograrse un acuerdo, unilateralmente por la administración, mediante acto administrativo motivado. Lo último ya fuere porque el contratista no concurre o se niega a suscribir el acta, la que se habrá de extender y firmar de todas maneras, sin perjuicio de la confrontación del contratista, de la que quedarán las constancias respectivas.

En el caso concreto, como las partes no procedieron a liquidar el contrato, corresponde al juez definir el balance financiero y, de esta forma, finiquitar la relación contractual...”

De la misma manera, en sentencia del 14 de febrero de 2019³, el Consejo de Estado señaló:

“La liquidación de los contratos se define como aquella actuación posterior a la terminación normal o anormal del contrato⁴, mediante la cual lo que se busca es determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de ésta forma realizar un balance final o un corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién le debe a quién y cuanto, lo que puede hacerse por las partes de común acuerdo, por alguna de ellas unilateralmente o en su caso por el juez, es decir para “dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial”⁵

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. n.º 14287.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, providencia de 14 de diciembre de 2011, Exp. n.º 39338.

³ Radicado N° 19001-23-31-000-2011-00225-01(59727), Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de junio de 2008, Exp. 16.293.

⁵ Ibidem.

La liquidación judicial es aquel balance, finiquito o corte de cuentas que realiza el juez sobre un determinado contrato estatal dentro de un proceso judicial y, que sólo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ni unilateral del respectivo contrato estatal celebrado y dentro de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación a liquidar.”

Respecto de la solicitud de liquidación judicial de un contrato estatal, el Consejo de Estado⁶ refirió que el juez solo la realizará, cuando se haya planteado una controversia sobre la forma como debe efectuarse, o cuando resulte necesario realizar un balance final del contrato para establecer quien le debe a quien y cuanto, es decir, deben establecerse los conceptos por los cuales cada una de las partes resulta adeudándole sumas de dinero a otra, y determinar así una suma final, y no para autorizar a que las partes realicen una liquidación bilateral:

“La Sala negará igualmente la pretensión de liquidación judicial del contrato en la medida que, si bien esta es una de las pretensiones que pueden ser formuladas en ejercicio de la acción contractual, el juez solo debe realizar dicha liquidación cuando se haya planteado una controversia sobre la forma como debe realizarse, o cuando resulte necesario efectuar un balance final del contrato para establecer quién le debe a quién y cuánto. Solo en tales eventos debe hacerse la liquidación del contrato lo que implica establecer los conceptos por los cuales cada una de las partes en el contrato resulta adeudándole a la otra sumas de dinero y determinar una suma final en la cual se establezca lo anteriormente señalado.

El finiquito contable del contrato y el archivo del expediente contractual que procede realizar cuando no existen ni obligaciones ni controversias pendientes, debe realizarse por la entidad en sede administrativa.

31.- El artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, que incorporó el artículo 37 del Decreto 1510 de 2013 dispone que <<vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación>>.

32.- En el presente asunto la demandante se limitó a formular una pretensión del siguiente tenor: <<(6) Que se efectúe la liquidación judicial del contrato 00064 del 30 de diciembre de 1996>>, pero no sustentó afirmaciones tendientes a plantear una controversia sobre la falta de liquidación ni realizó ninguna actividad probatoria para demostrar si existía un saldo a su favor como consecuencia de la ejecución del contrato. La reclamación de perjuicios no tiene dicho propósito y la sentencia que la define no resuelve, de ninguna manera, una controversia alrededor de la <<liquidación del contrato>>.”

3.- EL CASO CONCRETO

El Banco Agrario de Colombia y la Cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Laboral Agraria del Cauca –COOBRA-, suscribieron el contrato de Gerencia Integral en el Marco del Subsidio de VISR para el Departamento del Cauca No. C-GV2014-116 del 15 de abril de 2016, en los siguientes términos:

“Entre los suscritos, SERGIO AGUSTIN SUAREZ NIEVES, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C, identificado con cédula de ciudadanía número 17.952.514 de Fonseca Guajira, en su condición de Gerente de Vivienda, quien por delegación expresa del Presidente de la entidad según la comunicación No. 197 del 10 de agosto de 2015, obra en nombre y representación del BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A, Sociedad de Economía Mixta con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C, con régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en adelante el BANCO, por una parte, y por la otra, ZORAIDA CUELLAR VELASCO, mayor de edad, domiciliado en Popayán, identificada con la cédula de ciudadanía No. 34.533.247, quien obra en nombre y representación de COOBRA, Entidad con NIT 817.001.588-7, desde ahora el CONTRATISTA o la GERENCIA INTEGRAL, hemos convenido

⁶ Sentencia del 05 de octubre de 2020, radicado N° 68001-23-31-000-2001-00930-01(46687), Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz.

celebrar el presente contrato, que se registrá por las cláusulas que a continuación se enuncia, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. El BANCO, a través de la Gerencia de Vivienda, ejerce la función de otorgar y administrar los recursos nacionales destinados al Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural provenientes del Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 1160 de 2010.
2. Que mediante acta de comité de adjudicación No. 23 de 30 de diciembre de 2014, se asignaron subsidios a hogares pertenecientes al Programas Estratégicos de Atención Integral –Contrato Plan Cauca.
3. Que conforme lo señala el Artículo 63 del Decreto 1160 de 2010, Artículo 35 del Decreto 0900 de 2012, así como el respectivo Reglamento Operativo, se requiere de la contratación de una Entidad que opere como Gerencia Integral con el ánimo de administrar eficientemente los recursos de subsidio de vivienda de interés social rural.
4. Que en razón de lo anterior, fue adelantado el procedimiento de Solicitud Pública de Ofertas GV VISR 2015-001 para desarrollar el objeto del contrato.
5. Que el procedimiento de contratación fue adelantado en los términos del Reglamento de Contratación de la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia y se encuentra precedido de los estudios previos aprobados de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 9 del mismo cuerpo normativo.
6. Que una vez recibida las ofertas, en el marco de la solicitud pública, la oferta presentada por la Cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Agraria del Cauca-Coobra, cumplió con lo dispuesto en el proceso, tanto en el proceso de calificación como en la verificación de requisitos habilitantes.
7. Que en virtud de lo anterior, se encuentran cumplidas las condiciones jurídicas necesarias para la suscripción del presente documento.

CLAUSULAS

PRIMERA.- OBJETO: El contratista se compromete con el BANCO a realizar las funciones de GERENCIA INTEGRAL para el Desarrollo de los proyectos de vivienda que le sean entregados, para que formule los proyectos y administre los recursos del subsidio de VISR asignados por el BANCO a los hogares beneficiarios de los Programas Estratégicos de Atención Integral que le sean asignados, bajo la modalidad de construcción de vivienda nueva conforme a las reglas establecidas en la normatividad de la Gerencia de Vivienda de Interés Social Rural.

SEGUNDA.- ALCANCE: La GERENCIA INTEGRAL será la encargada de formular y de administrar los recursos nacionales destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, asignados a los proyectos según corresponda, de acuerdo con la siguiente distribución geográfica:

GERENCIA INTGRAL	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TIPO SOL.	SUBPROGRAMA	TOTAL HOGARES POR PROYECTO	TOTAL HOGARES POR GERENCIA	VALOR TOTAL DE SUBSIDIO POR GERENCIA
GERECNIA INTEGRAL	CAUCA	ALMAGUER	VIVIENDA NUEVA	CONPES CAUCA	45	367	6.103.944.000.00
		BALBOA		CONPES CAUCA	13		
		BOLIVAR		CONPES CAUCA	99		
		LA SIERRA		CONPES CAUCA	3		
		MERCADERES		CONPES CAUCA	40		
		PATIA		CONPES CAUCA	31		
		POPAYAN		CONPES CAUCA	4		
		ROSAS		CONPES CAUCA	16		
		SAN SEBASTIAN		CONPES CAUCA	18		
		SANTA ROSA		CONPES CAUCA	37		
		SOTARA		CONPES CAUCA	15		
		SUCRE		CONPES CAUCA	23		
		TIMBIO		CONPES CAUCA	23		

El número final de hogares a atender se encuentra sujeto a verificación por parte de la GERENCIA INTEGRAL.

PARAGRADO 1: La GERENCIA INTEGRAL formulará y presentará ante el BANCO el proyecto de Vivienda rural para atender a la población beneficiaria postulada por los Programas Estratégicos de Atención Integral. En la formulación del proyecto se deberá indicar los costos de obra y de la interventoría en forma independiente, igualmente, la formulación del proyecto deberá contener las condiciones técnicas, financieras y administrativas que el BANCO exige para tal efecto.

PARAGRADO 2: El BANCO de forma directa evaluará las condiciones técnicas, financieras y administrativas de los proyectos del Programa Estratégicos de Atención Integral, presentados por la GERENCIA INTEGRAL con el fin de dar viabilidad a los mismos.

En los casos en el proyecto no supere la etapa de evaluación y viabilidad, el BANCO informará a la GERENCIA INTEGRAL con el fin de que se subsanen las inconsistencias y observaciones encontradas. Una vez el BANCO otorgue la viabilidad y se cumplan las condiciones establecidas en la cláusula séptima de este contrato, será procedente el desembolso de recursos para desarrollar el proyecto.

TERCERA.- DOCUMENTOS: Hacen parte integral del presente contrato como complemento interpretativo y en su respectivo orden, los siguientes documentos: 1) El reglamento Operativo del Programa 2) El anexo técnico 3) Los estudios previos presentados 4) La propuesta presentada por el CONTRATISTA con sus respectivos anexos. 5) Las actas, garantías y demás documentos que de común acuerdo suscriban el BANCO y el CONTRATISTA.

Las condiciones expresadas el Reglamento Operativo del Programa y en este contrato prevalecen sobre aquellas de cualquier otro documento. Sujeto a lo anterior, los demás documentos deben entenderse como explicativos, para lo cual se tendrá en cuenta su orden, pero en caso de discrepancias sobre su contenido, prevalecerán el Reglamento Operativo y el presente contrato, respectivamente.

CUARTA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: Además de las obligaciones propias del contrato el CONTRATISTA tendrá las siguientes obligaciones:

- 1) Formular los proyectos que se requieran para el desarrollo de los Programas Estratégicos de Atención Integral, de acuerdo a los parámetros establecidos en el Reglamento Operativo y en la Guía de Formulación de proyectos.*
- 2) Administrar conforme al Reglamento Operativo (Anexo No. 1), los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.*
- 3) Ejecutar las actividades que tengan que ver con los componentes y programas definidos en el Reglamento Operativo (Anexo No. 1) y en el contrato.*
- 4) Dar el apoyo logístico necesario para la coordinación e implementación de las actividades que tengan que ver con el contrato, con sujeción al mecanismo de desembolso del subsidio establecido en el contrato y en el Reglamento Operativo /Anexo No. 1).*
- 5) Celebrar los contratos requeridos para el cabal cumplimiento del objeto del contrato, tales como el contrato de interventoría de obra, de ejecución de obras y trabajo social de acuerdo a los lineamientos contemplados en el reglamento Operativo (Anexo No. 1), el contrato y conforme con las normas aplicables.*
- 6) Realizar el seguimiento a la ejecución de las obras, a la inversión de los recurso, así como ser responsable por el seguimiento y ejecución del contrato de interventoría y demás contratos por ella celebrados. La Gerencia Integral no podrá realizar la interventoría de manera directa ni con personal subordinado.*
- 7) Cumplir oportunamente y con eficiencia todas las obligaciones derivadas del contrato.*
- 8) Aplicar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para lograr la efectividad en la ejecución de los recursos entregados para la ejecución del objeto del contrato.*
- 9) Presentar mensualmente al Banco Agrario de Colombia los informes sobre la ejecución técnica y financiera del contrato y los resultados alcanzados con relación a sus obligaciones, de acuerdo con los lineamientos previstos en el Reglamento Operativo (Anexo No. 1) y a satisfacción del supervisor del contrato.*
- 10) Presentar los demás informes que le solicite la supervisión del contrato al desarrollo del mismo;*

- 11) Proveer al supervisor del contrato los elementos documentales que se requieran con el fin de cumplir las labores de supervisión, verificación y monitoreo de la ejecución del contrato;
- 12) Prestar el apoyo necesario para el logro y cumplimiento de los propósitos y obligaciones establecidas en el contrato. Lo anterior sin perjuicio de los informes que deban entregarse por solicitud hecha en dicho sentido por cualquier Autoridad Administrativa u Órgano de Control;
- 13) Aportar la infraestructura técnica, operativa y administrativa (gestión humana) necesaria para la ejecución del contrato;
- 14) Almacenar, custodiar y mantener las memorias, archivos y, en general, todos los documentos que se produzcan durante la ejecución del contrato, los cuales deberán ser transferidos al Banco Agrario de Colombia dentro de los dos (2) meses siguientes a la liquidación del proyecto.
- 15) Presentar un informe técnico y financiero final sobre la ejecución del contrato.
- 16) Dar cumplimiento a las obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos laborales) y aportes parafiscales (Caja de Compensación Familiar, SENA e ICBF), en caso de proceder tal, de conformidad con las normas que regulan la materia.
- 17) Mantener la vigencia y cobertura de las pólizas constituidas a favor de Banco Agrario de Colombia.
- 18) Las demás que sean necesarias para garantizar y responder por el manejo y aplicación del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural entregado por el Banco Agrario de Colombia para la adecuada ejecución del contrato.
- 19) La Gerencia integral pagará directamente al contratista de obra el costo del contrato celebrado, teniendo en cuenta los siguientes parámetros mínimo, excepto cuando el Banco Agrario de Colombia autorice una fórmula de pago diferente:
 - a. El valor del anticipo no podrá ser superior al 40% del valor del contrato de obra.
 - b. El anticipo deberá estar amortizado en su totalidad para hacer efectivos los pagos posteriores.
 - c. Los pagos posteriores al anticipo se deberán hacer contra avance de obra del proyecto.
- 20) Realizar los desembolsos de los recursos del subsidio con base en los procedimientos establecidos.
- 21) Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos y a la inversión de los recursos de acuerdo con los parámetros establecidos.
- 22) Contratar la interventoría de los proyectos de conformidad con el Artículo 18º del Decreto 900 de 2012 y lo establecido en el Reglamento Operativo.
- 23) Contratar al profesional que desarrollará el trabajo social del proyecto conforme a lo establecido en el Registro Operativo.
- 24) A la Gerencia Integral no le es permitido la existencia de un eventual conflicto de interés ante el supervisor del contrato resultante del presente proceso, frente a la contratación de los interventores y ante los constructores de obra.

QUINTA.- OBLIGACIONES DEL BANCO: 1) Pagar al CONTRATISTA el valor del contrato en la forma determinada en el mismo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para su causación. 2) Colaborar con el CONTRATISTA para el oportuno cumplimiento del contrato. 3) Aprobar las garantías exigidas en el presente contrato cuando cumplan los requisitos exigidos por el BANCO. 4) Dar la orientación necesaria para que el objeto del contrato se cumpla. 5) Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetir contra los servidores públicos, contra el CONTRATISTA o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que debe pagar el BANCO como consecuencia de la actividad contractual. 6) Efectuar los desembolsos a favor de la Gerencia Integral conforme a las condiciones establecidas en el reglamento operativo. 7) Las demás obligaciones inherentes de acuerdo a la naturaleza y objeto del contrato.

SEXTA.- DERECHOS DEL BANCO: 1) Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. 2) Adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y de la garantía a que hubiere lugar, para lo cual deberá exigir al CONTRATISTA, por conducto del supervisor, que mantenga vigentes las garantías que presente para la ejecución del contrato. 3) Adelantar revisiones periódicas de los informes presentados por el CONTRATISTA y en general de la actividad adelantada para verificar el cumplimiento del contrato. 4) Promover las acciones de responsabilidad contra el CONTRATISTA cuando dichas condiciones no se cumplan. 5) Adelantar las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños y perjuicios que sufra el BANCO en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado. 6) Verificar el cumplimiento de las obligaciones del CONTRATISTA, entre ellas, las relacionadas con el cumplimiento de aportes al sistema de seguridad social integral. 7) Ejercer el control selectivo de los proyectos VISR, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento Operativo. 8) Los

demás derechos que surjan a su favor, de acuerdo a la naturaleza y objeto del contrato. 9) El BANCO podrá abstenerse de autorizar los desembolsos de los recursos cuando no se cumplan los requisitos.

...

OCTAVA.- VIGENCIA Y PLAZO DE EJECUCION DEL CONTRATO: El contrato estará vigente a partir de la firma y hasta cuatro meses posteriores a la liquidación del contrato. El plazo de ejecución durante el cual la gerencia Integral se obliga a cumplir el objeto del contrato será de Ocho (8) meses contados a partir de la fecha del primer desembolso, prorrogables hasta por ses (6) meses más,

Dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo y entrega de obras físicas, la entidad oferente o la Gerencia Integral según sea el caso, deberán protocolizar a favor de los beneficiarios las soluciones de vivienda en particular.

NOVENA.- VALOR DEL CONTRATO: Para todos los efectos fiscale el valor total del presente contrato será el convenido como comisión por administración, el cual asciende a la suma de CIENTO CINCUENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$152.598.600.00) conformado por TREINTA MILLONES QUINIENTOS DIECINUEVE MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (\$30.519.720.00) sin incluir IVA para la formulación del proyecto y CIENTO VEINTIDOS MILLONES SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE (\$122.078.880.00) sin incluir IVA, para la administración del mismo.

DECIMA.- VALOR ASEGURABLE DEL CONTRATO: El valor aegurable del contrato asciende a SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$6.256.542.600.00), conformado por la sumatoria entre el valor total del subsidio asignado, suma que asciende a SEIS MIL CIENTO TRES MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE (\$6.103.944.000.00), más el costo de las comisión por formulación y administración pagadero a EL CONTRATISTA que asciende a la suma de CIENTO CINCUENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$152.598.600) sin iva..

...

DECIMA SEGUNDA.- CONDICIONES DE PAGO: El valor de la presente contratación lo pagará el BANCO, mediante transferencia bancaria, para lo cual el CONTRATISTA deberá indicr el número de su cuenta si ya la tiene en esta entidad, o diligenciar la apertura de la cuenta en cualquiera de las oficinas del BANCO.

...

DECIMA CUARTA.- MODIFICACION: Este contrato podrá ser modificado por acuerdo entre las partes. Para el efecto, el acuerdo que lo contenga deberá constar por escrito y con la firma de cada una de las partes.

...

SECIMA SEXTA.- SUSPENSION: El plazo para la ejecución del presente contrato podrá suspenderse por acuerdo de las partes, siempre que la causa del acuerdo no provenga de un hecho o conducta imputable al CONTRATISTA.

También podrá disponerse la suspensión, cuando acaezcan hechos o circunstancias constitutivas de una situación imprevisible, como una fuerza mayor o un caso fortuito, que impidan el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes de este contrato.

...

VIGESIMA SEXTA.- TERMINACION DEL CONTRATO: El Presente contrato terminará: a) Por mutuo acuerdo de las partes elvado a escrito. b) Por el vencimiento del plazo. c) Por la debida ejecución del objeto contractual y cumplimiento de las obligaciones de las parts. d)Por alguno de los eventos de terminación anticipada del contrato.

...

TRIGESIMA QUINTA.- LIQUIDACION: Las partes se comprometen a liquidar el presente contrato dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución otorgado al Contratista o Gerencia Integral.

En el acta de liquidación constará la ejecución del objeto contractual y se establecerán todos los acuerdos, las transacciones a que haya lugar, las sumas de dinero a cargo de las partes y las obligaciones a cargo del CONTRATISTA que debe cumplir con posterioridad a la liquidación, a fin de poder declararse a paz y salvo por todo concepto.

...

*Una vez elaborada la liquidación se invitará al CONTRATISTA a la reunión que se disponga para aprobarla. Si el CONTRATISTA no acude a la reunión. El BANCO le remitirá el proyecto de liquidación a la dirección que aparezca en el contrato, y si no recibe objeción del CONTRATISTA dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, se entenderá aprobada. Si presentadas las objeciones, no se logra con el CONTRATISTA un acuerdo en torno a la liquidación, será llevada a cabo directa y unilateralmente por el BANCO, y puesta en conocimiento mediante comunicación motivada, dirigida a la dirección reportada por el CONTRATISTA.
...”. (Exp digital).*

El valor inicial del contrato fue de \$152.598.600.00, y el valor asegurable la suma de \$6.256.542.600.00, conformado por el valor total del subsidio asignado \$6.103.944.000.00, y el costo de la comisión por formulación y administración- \$152.598.600.

Dichas sumas fueron variadas por medio de las siguientes modificaciones al contrato:

- Modificación No. 1, de 13 de junio de 2016:

*“Se modifica la cláusula novena del contrato, la cual quedará de la siguiente manera:
NOVENA. VALOR DEL CONTRATO: Para todos los efectos fiscales el valor total del presente contrato será el convenido como comisión por administración, el cual asciende a la suma de ciento cincuenta y dos millones quinientos noventa y ocho mil seiscientos pesos (\$152.598.600) conformado por treinta millones quinientos diecinueve mil setecientos veinte pesos (\$30.519.720) para la formulación del proyecto y ciento veintidós millones setenta y ocho mil ochocientos ochenta pesos (\$122.078.880) para la administración del mismo.*

*Se modifica la cláusula décima del contrato, la cual quedará de la siguiente manera:
DECIMA: VALOR ASEGURABLE DEL CONTRATO. El valor asegurable del contrato asciende a la suma de seis mil doscientos cincuenta y seis millones quinientos cuarenta y dos mil seiscientos pesos (\$6.256.545.600), conformados por la sumatoria del valor total del subsidio asignado, suma que asciende a seis mil ciento tres millones novecientos cuarenta y cuatro mil pesos (\$6.103.944.000), más el costo de la comisión por la formulación y administración pagadera a EL CONTRATISTA, la cual asciende a la suma de ciento cincuenta y dos millones quinientos noventa y ocho mil seiscientos pesos (\$152.598.600)”.*

- Modificación No. 2, Adición No. 1, de 23 de mayo de 2018:

“Se adiciona el contrato en la suma de SIETE MILLONES VEINTITRES MIL TRES PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS (\$7.023.003.75); por lo tanto, la CLAUSULA NOVENA-VALOR DEL CONTRATO quedará de la siguiente forma:

Para todos los efectos fiscales el valor del presente contrato será el convenido como comisión por administración, el cual asciende a la suma de CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL SEISCIENTOS TRES PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$159.621.603.75), conformado por:

- a. *Formulación: TREINTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL TRESCIENTOS VEINTE PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$31.924.320.75)*
- b. *Administración: ciento VEINTISIETE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$127.697.283.00).*

...

3. Se modifica la CLAUSULA DECIMA-VALOR ASEGURABLE, la cual quedará así:

El valor asegurable del contrato asciende a SEIS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$6.544.485.753.75), discriminados así:

- a. *Valor Subsidio VISR: SEIS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL CIENTO CINCUENTA PESOS M/CTE (\$6.384.864.150.00).*

- b. *Valor del contrato: CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL SEISCIENTOS TRES PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$159.621.603.75)*

- Modificación No. 3, de 23 de septiembre de 2019:

*“VALOR INICIAL DEL CONTRATO:
CIENTO CINCUENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS PESOS MDA/ CTE (\$152.598.600,00) MONEDA CORRIENTE, conformado por:*

Formulación: TREINTA MILLONES QUINIENTOS DIECINUEVE MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS MDA/ CTE (\$30.519.720,00)

Administración: CIENTO VENTIDOS MILLONES SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS MDA/CTE (\$122.078.880,00)

*VALOR ACTUAL DEL CONTRATO
CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL SEISCIENTOS TRES PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$159,621,603.75) MDA/ CTE, conformado por:*

Formulación: TREINTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL TRESCIENTOS VEINTE PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$31.924,320.75)

Administración: CIENTO VENTISIETE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$127.697.283,00)…”

Por su parte, según el acta de inicio de contrato, la fecha proyectada de terminación fue de 8 meses a partir de la fecha del primer desembolso (Fol. 7 a 8 Exp digital), plazo extendido según Prórrogas No. 1, 2, 3 y 4 de 23 de septiembre de 2019, 21 de octubre de 2019, 13 de diciembre de 2019 y 28 de febrero de 2020, respectivamente (Exp digital), determinando como fecha final de ejecución del contrato el 28 de marzo de 2020.

En la cláusula trigésima quinta del Contrato se pactó que las partes se comprometían a realizar la liquidación bilateral dentro de los cuatro meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución, que ocurrió el 28 de marzo de 2020, por lo cual contaban hasta el 28 de julio de 2020, pero no la realizaron. Vencido ese término, al tenor de las disposiciones de la Ley 80 de 1993, tenía la entidad dos meses más para efectuar la liquidación unilateral, los cuales corrieron entre el 29 de julio al 29 de septiembre de 2020, término que según la jurisprudencia antes citada⁷ puede extenderse, para efecto de la liquidación administrativa, hasta el vencimiento para acudir a la jurisdicción contenciosa, esto es 1º de octubre de 2022.

También se pactó que el Banco elaboraría el proyecto de liquidación y convocaría al contratista para que acudiera a su aprobación y que en caso de no asistir, le sería remitido el proyecto contando con 10 días hábiles para presentar sus objeciones, y de no hacerlo se entendería que aceptaba la liquidación emitida por la entidad, y en el evento de formularse objeciones, se buscaría un acuerdo y de no llegar a ninguno, el banco procedería a liquidarlo unilateralmente.

Evidentemente no se realizó ni la liquidación bilateral ni la unilateral, por lo que a partir del 30 de septiembre de 2018 (fecha de finalización del plazo de dos meses para efectuar la

⁷ Consejo de Estado en sentencia del 13 de abril de 2011, radicado interno No. 18878: “La norma es clara en el sentido de precisar que si transcurrió el término de dos años y la liquidación del contrato no se ha efectuado ni bilateral ni unilateralmente, la administración pierde competencia; pero ante este hecho, surgen dos situaciones a tenerse en cuenta: (i) Si a pesar de haber transcurrido los cuatro meses que otorga la ley o cualquier otro tiempo que haya sido estipulado por los contratantes más dos meses para la liquidación del contrato, y ésta no se ha efectuado ni de mutuo acuerdo ni por parte de la administración, siempre y cuando no se demande ante el juez competente y se notifique a la contraparte de tal actuación, la administración durante el tiempo de caducidad de la acción, es decir de los dos años, conserva competencia para liquidar. (ii) Si la administración no liquida unilateral o bilateralmente, dentro del término legal o convencional, el contratista puede obtener la liquidación a través del juez competente, siempre y cuando así lo solicite dentro del término de dos años que es la caducidad de la acción y tan pronto a la administración se le notifique el auto admisorio de la demanda, ésta pierde competencia para proceder a la liquidación unilateral del contrato.”

liquidación unilateral) y hasta el 01 de octubre de 2022, tienen plazo para, liquidarlo administrativamente, o para solicitar la liquidación JUDICIAL.

Es así como el Banco Agrario de Colombia S.A, antes de vencerse este término, presentó la solicitud de conciliación prejudicial el día 22 de junio de 2021, con lo cual interrumpió el término de caducidad, con la finalidad de que se pagaran las siguientes sumas:

POR PARTE DE	EN FAVOR DE	CONCEPTO	VALOR
Banco Agrario de Colombia S.A	COOBRA	VALOR PENDIENTE POR ADMINISTRACION (10% FINAL)	\$ 17.826.291,00
Banco Agrario de Colombia S.A	COOBRA	VALOR PENDIENTE POR FORMULACION (REAJUSTE)	\$ 1.404.600,75
Banco Agrario de Colombia S.A	COOBRA	TOTAL, PENDIENTE POR GIRAR A LA GERENCIA INTEGRAL	\$ 19.230.891,75

Ahora, en el acta No. 212 del 26 de julio de 2021 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, se autoriza acudir a la conciliación prejudicial con el fines de la liquidación del Contrato C-GV2014-116 suscrito el 15 de abril de 2016, para lo cual la Entidad Operadora COOBRA debía entregar - en un término no mayor de diez días siguientes a la audiencia ante el Ministerio Público-, la totalidad de la documentación faltante para poder elaborar el acta de liquidación, audiencia que se llevó a cabo el 14 de octubre de 2021, sin que se anexe al expediente el soporte del cumplimiento de esta condición.

Y en la audiencia de la conciliación prejudicial celebrada por la señora Procuradora Judicial 39 Judicial II para Asuntos Administrativos el día 14 de octubre de 2021, consignada en el Acta allegada, consta que las partes llegan a un acuerdo, consistente en que una vez el juez administrativo emita el auto aprobatorio, las partes REALIZARAN LA LIQUIDACION BILATERAL del contrato, y dado el INCUMPLIMIENTO contractual de COOBRA en varios aspectos que se detallaron, entre ellos la entrega de documentos necesarios para establecer el real balance contractual, esta firma deberá entregar a los diez días siguientes a la celebración de la audiencia toda esta documentación faltante, para luego el BANCO elaborar el acta de liquidación bilateral dentro de los 10 días siguientes a la emisión de la presente providencia, y remitirla al convocado para la respectiva suscripción dentro de los 15 días siguientes, y así proceder al pago de los valores acordados.

En este sentido, encuentra el Despacho concordancia entre lo decidido por el Comité de Conciliación del Banco en sesión de julio de 2021 y el acuerdo conciliatorio prejudicial del 14 de octubre de 2021; efectivamente: i) se consigna en el primero que lo que se busca es acudir a este mecanismo para lograr la CONCILIACIÓN JUDICIAL porque el BANCO “ha perdido competencia para llevar a cabo dicha acción tanto de manera bilateral como unilateral, toda vez que la fecha de vencimiento del plazo de ejecución del contrato fue el día 28 de marzo de 2020...” desconociendo -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia nacional citada anteriormente en dos ocasiones- que la liquidación administrativa puede realizarse hasta antes del vencimiento de los dos años para acudir a la vía judicial; y ii) ante el Ministerio Público, el acuerdo al que se llega es que se procederá, no a la liquidación judicial, sino a la BILATERAL, incluso condicionada a la entrega de documentación que contenga la evidencia del balance final de ejecución, que tantas veces le ha sido solicitado a la firma COOBRA y no ha entregado (abril, mayo y septiembre de 2020), consistente en: liquidación de cada uno de los proyectos, de los contratos de obra, interventoría, trabajo social, informe financiero con los debidos documentos soporte, adicional al que denominan “perjuicio estimado” por incumplimiento, obligación que incluso fue recordada por la señora Procuradora Judicial.

Se comprende la necesidad de resaltar nuevamente los precedentes de la Alta Corporación Contenciosa, entre ellos el de junio de 2016, en los que está perfectamente

claro que la liquidación administrativa es aquella que la ley permite realizar de manera bilateral o unilateral a la administración, hasta antes de vencerse los dos años del término de caducidad para acudir a la liquidación judicial; entre tanto, cuando se acude a la liquidación judicial, precisamente porque no logra realizarse en vía administrativa, lo que se busca es que la realice el juez, quien debe contar con todos los elementos contractuales, documentales y probatorios, a fin de determinar el estado final de las obligaciones a cargo de las partes, cumplidas o no y llegar a establecer quien debe a quien y cuánto. Dice así:

“De este modo, no solamente es posible acudir a dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos para adoptar la liquidación de un contrato de mutuo acuerdo, sino que, cuando lo que se pretenda sea liquidarlo por vía judicial, tal procedimiento debe imperativamente intentarse, porque constituye requisito sine qua non para acceder a la administración de justicia con tal objetivo.⁸ En resumen, a falta de acuerdo entre los contratantes sobre la liquidación del contrato, nace la competencia material de la Administración de efectuarla en forma unilateral y, si esta no lo hace, el contratista puede acudir ante el juez del contrato, quien deberá definir las prestaciones mutuas entre ellas por medio de providencia judicial y con efectos de cosa juzgada.”

Y en los otros pronunciamientos citados en precedencia, que se resaltan en lo pertinente, dice en la sentencia de 30 de agosto de 2018 señala que es el juez el que debe definir el balance financiero:

“En el caso concreto, como las partes no procedieron a liquidar el contrato, corresponde al juez definir el balance financiero y, de esta forma, finiquitar la relación contractual...”

Y en la del 14 de febrero de 2019 señala que solo es procedente acudir en vía judicial cuando no se haya podido realizar la liquidación bilateral o unilateral; en otras palabras, no puede acudirse al juez del contrato para que este avale que las partes realicen la liquidación administrativa, en tanto que esta es una facultad otorgada en la ley para la administración:

*“La liquidación judicial es aquel balance, finiquito o corte de cuentas que realiza el juez sobre un determinado contrato estatal dentro de un proceso judicial y, **que sólo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ni unilateral** del respectivo contrato estatal celebrado y dentro de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación a liquidar.”*

Para el caso concreto, las partes no acuden al juez contencioso para que apruebe una liquidación del contrato, ni para que se elabore judicialmente, sino, en últimas, para que autorice a las partes a que la realicen de manera bilateral luego de emitida la providencia de aprobación de tal acuerdo, y sin siquiera aportar todos aquellos documentos contractuales echados de menos de tiempo atrás y que han impedido la liquidación administrativa, como tampoco aquellos que le permitan al Despacho verificar el balance financiero para finiquitar el negocio comercial; e incluso, se incluye como condición para proceder en tal sentido, el que la firma COOBRA aporte toda la documentación que le ha sido requerida, en el término de los 10 días de celebrada la audiencia ante el Ministerio Público -14 de octubre- y que a la fecha en que se expide esta providencia no se ha allegado.

Adicionalmente, y por sobre todo, no encuentra el Despacho el soporte probatorio para establecer el origen de los valores que se pretenden conciliar aquí, señalados como reajuste financiero y pagos administración.

Bajo las anteriores consideraciones, no encuentra consistencia el Despacho en el asunto puesto a su consideración para permitirle aprobar este acuerdo, se itera, porque se acude para que se emita autorización para una liquidación bilateral administrativa, porque no se aporta ningún soporte sobre el balance de ejecución contractual, y porque no logra establecerse probatoriamente el origen de los valores que se compromete a pagar el Banco a la firma COOBRA.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, providencia de 14 de diciembre de 2011, Exp. No. 39338.

Expediente:	190013333005 202100172 00
Convocante:	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A
Convocado:	COOPERATIVA DE BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA DEL CAUCA – COOBRA-
Medio de Control:	CONCILIACION PREJUDICIAL

Todas estas circunstancias, que llevan a una ausencia total de claridad y probatoria, impiden aprobar el presente acuerdo conciliatorio prejudicial

Por lo anterior, se DISPONE:

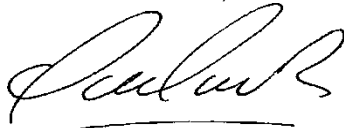
PRIMERO: IMPROBAR el ACUERDO plasmado en el Acta de Conciliación Extrajudicial del 14 de octubre de 2021, celebrada ante la Procuraduría 39 Judicial II para Asuntos Administrativos, entre el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A y la COOPERATIVA DE BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA DEL CAUCA -COOBRA-, por lo expuesto.

SEGUNDO: Notifíquese esta providencia como lo establece el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia devuélvase los anexos sin necesidad de desglose y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE POR CORREO ELECTRONICO Y CÚMPLASE,

La Juez,



GLORIA MILENA PAREDES ROJAS

MCCI