



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

Expediente: **Controversia Contractual**
Radicación: **110013336038201700030-00**
Demandante: **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**
Demandado: **Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC -**
Asunto: **Fallo primera instancia**

El Despacho, pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

- 1.- Se liquide el Convenio Interadministrativo No. 872 de 2013 suscrito entre el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** y el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC -**.
- 2.- Se imparta orden al **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC** que restituya al **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, la suma de cinco millones seiscientos catorce mil ciento diecinueve pesos (\$5.614.119,00) por concepto cobrado en factura No. 00-076-1651 de 31 de diciembre de 2013.
- 3.- Se ordene al **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC** efectuar el pago de los rendimientos financieros causados hasta la fecha en que efectivamente se realice el reintegro de los recursos económicos.
- 4.- Que los recursos no ejecutados sean depositados en la cuenta corriente No. 610-1164-9 del Banco de la República bajo el Código Portafolio No. 375 del

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Dirección del Tesoro Nacional – Reintegros Vigencia Anterior – Inversión Otros Recursos de la Nación.

5.- Que los rendimientos financieros sean consignados en la cuenta corriente No. 610-1164-9 del Banco de la República bajo el Portafolio No. 375 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

6.- Se condene en costas a la parte demandada.

2.- Fundamentos de hecho

2.1.- El 24 de diciembre de 2013 entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 872.

2.2.- El objeto del Convenio Interadministrativo No. 872 consistió en que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC hiciera entrega de los productos técnicos y necesarios para la identificación y el saneamiento de la propiedad de entidades nacionales y/o de las entidades territoriales.

2.3.- El 27 de junio de 2014 las partes contractuales decidieron prorrogar el plazo hasta el 27 de diciembre de 2013.

2.4.- El precio del Convenio Interadministrativo No. 872 inicialmente fue pactado en \$2.094.038.823. Posteriormente, el 3 de septiembre de 2014 las partes lo adicionaron en una suma de \$ 950.000.000, para un total de \$3.044.038.823 soportado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 287314 de 31 julio de 2014 y con Registro Presupuestal No. 339414 de 3 de septiembre de 2014.

2.5.- La forma de pago pactada se contrajo en un primer abono de \$194.038.823 para la vigencia del año 2013 contra la presentación de un primer informe y entrega de los productos solicitados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Luego para la vigencia del año 2014 los pagos se efectuaban de forma bimestral.

2.6.- La Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, expidió certificación del balance del contrato, en el cual se



desprende que estaba pendiente por liberar \$604 por tratarse de unos recursos no ejecutados.

2.7.- Del informe de cierre presentado para la liquidación del contrato fue evidenciada una inconsistencia de la Factura No. 00-076-1651 radicada el 31 de diciembre de 2013, puesto que se cobraba un monto de \$194.038.823 cuando el valor correcto era la suma de \$188.424.704.

2.8.- Explicó que los valores incorporados en la Factura No. 00-76-1651 fueron registrados con precios que se aplicaban a productos entregados en el año 2014, cuando se cumpliera lo establecido para la vigencia del año 2013.

2.9.- Que al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – le corresponde hacer devolución del monto de \$5.614.119.

2.10.- El 29 de abril de 2015 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC mediante Oficio No. 2015EE0039157 remitió el acta de liquidación, respecto a ello el Supervisor del Convenio mediante Oficio No. 2015EE0109055 solicitó incluir en dicho documento la devolución de los recursos cobrados en el año 2013 bajo las tarifas del año 2014.

2.11.- El Ministerio con Oficios No. 2015EE0098025 y No. 2015EE0105197 en dos oportunidades citó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – con el fin de lograr un acuerdo frente a la liquidación.

2.12.- El 11 de abril de 2015 el Subdirector de Catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – con Oficio No. 2016 ER0035248 manifestó que el cálculo de los precios consignados en la factura No. 00-76-1661 del 13 de junio de 2013 se sujetó a los parámetros establecidos en el Oficio IGAC 8002013EE12051-01 del 6 de noviembre de 2013 y a lo señalado en el parágrafo segundo de la cláusula sexta del Convenio Interadministrativo. Igualmente, indicó que en ninguna parte de lo pactado se hizo mención al Oficio No. 8002013EE5101-01 del 13 de junio de 2013.

2.13.- Que la anterior razón expuesta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC no la comparte el Ministerio porque el 13 de junio de 2013 por medio del Oficio No. 8002013EE101-01 procedente del Subdirector de Catastro del IGAC y dirigido al Director del Sistema Habitacional se determinaron los precios para la vigencia del año 2013.

II.- CONTESTACIÓN

El 9 de marzo de 2018 el apoderado judicial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC dio contestación a la demanda, para lo cual admitió como ciertos la gran mayoría de los hechos. Puntualmente, controvirtió lo dicho por el Ministerio en cuanto al cobro de productos con tarifas de un año al que no correspondía, pues sostuvo que lo reflejado en la factura No. 00-76-1651 de 13 de junio de 2013 se ajusta a lo pactado en el Convenio Interadministrativo No. 872 de 2013.

Insistió en que no hay lugar a devolver suma de dinero alguna por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC porque los precios consignados en el Oficio N° 8002013EE5101-01 de 13 de junio de 2013 si bien consignaba los costos de los servicios y productos catastrales para la vigencia del año 2013, lo cierto es que en el interregno de la cotización y la suscripción del contrato celebrado el 24 de diciembre de 2013, pasaron más de seis meses, periodo en el cual los precios fueron sujetos a modificación, tan así que el Instituto expidió el Oficio No. 8002013EE12051-01 del 6 de noviembre de 2013 en el cual informa al Director del Sistema Habitacional del Ministerio, Dr. Andrés Felipe Rubiano Páramo, los nuevos precios del periodo 2013 – 2014.

En ese orden de ideas argumentó que lo dicho en el Oficio N° 8002013EE12051-01 de 6 de noviembre de 2013 dejó sin efectos el Oficio N° 8002013EE5101-01 del 1 de junio de 2013.

Trajo a colación que, para efectos de la facturación y cobro de los servicios catastrales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC cumplió con lo estipulado en el parágrafo segundo de la cláusula sexta del Convenio Interadministrativo No. 872 de 2013, en el sentido de aplicar los precios discriminados en el Oficio No. 8002013EE12051-01 de 6 de noviembre de 2013 por formar parte integral del contrato estatal y por así disponerlo el clausulado pactado, razón por la cual no puede desconocer dicho acuerdo.

Por lo tanto, alegó que no es cierto lo dicho por el Ministerio de que se trataba de un error involuntario incurrido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC porque en efecto sí se cobró en debida forma los productos facturados en el periodo del año 2013.

Basado en ello, alegó que por eso para el IGAC resultaba inviable acceder a la suscripción del acta de liquidación del Convenio Interadministrativo N° 872 de 2013.

Finalmente, adujo que la posición del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC fue puesta en conocimiento mediante Oficio N° 8002016EE3055 de 7 de abril de 2016 al Coordinador del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial del Ministerio.

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

La demanda fue presentada el 27 de enero de 2017¹ ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de esta ciudad, posteriormente fue sometida a reparto correspondiéndole el conocimiento a este Despacho Judicial².

Por auto del 19 de mayo de 2017 se admitió la demanda y se dispuso la notificación del proveído al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

EL 29 de noviembre de 2017³ se practicaron las notificaciones vía correo electrónico al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Los días 19 y 22 de enero de 2018⁴ se surtieron las diligencias de notificación por medio de la empresa de correo postal, a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá D.C., y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, respectivamente.

Igualmente, se corrieron los traslados previstos en los artículos 199 y 172 del CPACA desde el 30 de noviembre de 2017 hasta el 9 de marzo de 2018, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC dio contestación a la demanda dentro del término.

¹ Ver vuelto folio 44 del Cuaderno 1

² Folio 45 del Cuaderno 1

³ Folios 52 a 56 del Cuaderno 1

⁴ Folios 102 a 107 del Cuaderno 1

El día 1° de noviembre de 2018⁵ se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la cual se evacuaron las etapas de fijación del litigio, se exhortó a las partes para que conciliaran sus diferencias sin existir ánimo conciliatorio y se decretaron las pruebas solicitadas por las partes.

En audiencia de pruebas de 19 de marzo de 2019⁶ se practicaron los medios probatorios decretados, se declaró finalizada la etapa probatoria y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.

El mismo término se concedió al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- Parte Demandante

La apoderada judicial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con escrito presentado el 22 de marzo de 2019⁷, formuló sus alegatos de conclusión iterando los argumentos expresados en el escrito de demanda.

2.- Demandada – Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC

El mandatario judicial de esta entidad, con escrito presentado el 28 de marzo de 2019⁸, formuló sus alegatos de conclusión con similares planteamientos a los expuestos en la contestación de la demanda, motivo por el cual el Despacho no encuentra necesario hacer resumen de los mismos.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

El Juzgado tiene competencia para resolver el presente conflicto jurídico, según lo dispuesto en el artículo 155 numeral 5 del CPACA y en el artículo 156 numeral 4 de la misma obra.

⁵ Folios 71 a 81 del Cuaderno 1 incluido 1 DVD-R contentivo de la audiencia inicial del 1° de noviembre de 2018

⁶ Folios 91 a 92 del Cuaderno 1 incluido 1 DVD-R contentivo de la audiencia de pruebas del 19 de marzo de 2019

⁷ Folios 93 a 95 del Cuaderno 1

⁸ Folios 96 a 100 del Cuaderno 1

2.- Problema Jurídico

Concierne a este estrado judicial determinar si procede la liquidación judicial del Contrato Interadministrativo No. 872 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -, y si por lo mismo el último debe restituir al primero la cantidad de \$5.614.119 M/Cte, por concepto de valor superior cobrado en la Factura No. 00-076-1651 de 31 de diciembre de 2013.

3.- De la Liquidación Judicial del Contrato Estatal

La liquidación del contrato estatal corresponde a un ajuste final de cuentas, que tiene como propósito finiquitar el negocio celebrado entre las partes mediante el reconocimiento de quién debe a quién y cuánto, o de declararse a paz y salvo, según el caso.

Así lo ha sostenido el Consejo de Estado cuando ha señalado expresamente que la liquidación de un contrato estatal 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”*. En términos generales, *“se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes”*⁹.

En el mismo sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que *“la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial”*¹⁰.

Pero la liquidación de un contrato no solo es una fase que implica un proceso de revisión, discusión, conversación, análisis y ajustes sobre lo ocurrido en la fase de ejecución del acuerdo, sino que además es una invitación que la ley realiza a las partes para finiquitar mediante acuerdo todas las diferencias que tengan en relación con el contrato, razón por la cual en el acta de liquidación se pueden

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 31 de octubre de 2001. Exp. n. 1365

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Exp. n. ° 16.370.

hacer constar "los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo"¹¹.

En lo referente al término previsto para la liquidación de los contratos estatales, se debe resaltar, en primer lugar, que por regla general la ley deja en manos de la entidad contratante (en el pliego de condiciones) o de las partes (al momento de celebrar el contrato) la fijación del plazo para realizar la liquidación del contrato, según el objeto, naturaleza y cuantía, toda vez que la complejidad para liquidar un contrato no es siempre igual.

Empero, frente a la ausencia de una estipulación sobre el plazo de la liquidación, se despliega la fuerza vinculante del término supletorio de 4 meses consagrado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, para la liquidación bilateral del contrato¹².

Así, la figura de la liquidación del contrato estatal está dirigida a ponerle fin a una relación negocial, en la que por regla general el Estado utiliza los servicios de un contratista para que este preste algún servicio, desarrolle alguna actividad o ejecute alguna obra pública de interés para toda la comunidad. Se rige por lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que en lo pertinente dice:

"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. (...)"

De igual forma, la liquidación del contrato estatal se gobierna por lo prescrito en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, que establece:

¹¹ Artículo 60, Ley 80 de 1993, modificado por artículo 32, Ley 1150 de 2007 y por el artículo 217, Decreto 0019 de 2012

¹² Cabe recordar que el Decreto-ley 222 de 1983 no precisó el término dentro del cual debía agotarse la etapa de liquidación del contrato, vacío legal que colmó la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación en el sentido de indicar que las partes tenían cuatro (4) meses para hacerla de mutuo acuerdo a partir del vencimiento del plazo de ejecución del contrato o dentro del término por ellas acordado. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 29 de enero de 1988, Exp. n° 3615. Posteriormente, la Sección Tercera del Consejo de Estado también señaló que la administración debía proceder a liquidar unilateralmente el contrato dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento de los términos para hacer la liquidación de mutuo acuerdo. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 11 de diciembre de 1989, Exp. 5334.



“ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De 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 expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

A partir de lo consagrado en estas normas jurídicas bien puede afirmarse que no todos los contratos estatales están sujetos a liquidación, y que los que sí lo están deben someterse a un balance final que busca determinar el estado de las obligaciones del contratante y del contratista, de suerte que se establezca si la Administración aún adeuda algo al contratista o viceversa.

La liquidación debe hacerse en los plazos estipulados por las partes contratantes, y en ausencia de ese pacto, debe llevarse a cabo de manera mancomunada por las partes dentro de los cuatro meses siguientes al vencimiento del término previsto para la ejecución del contrato o del acto administrativo que así lo ordene. Si el acuerdo no se logra en dicho lapso, la administración podrá hacerlo dentro de los dos meses siguientes. Ahora, si en definitiva la liquidación no se realiza en ninguno de los tiempos estipulados en la ley, el juez administrativo bien puede hacerlo en tanto no haya caducado el medio de control de controversias contractuales, que no es nuestro caso pues tal como se constató en el auto admisorio dictado en este asunto la demanda se radicó en tiempo.

4.- Asunto de Fondo

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, demandó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi

- IGAC con la finalidad de que se liquide judicialmente el Contrato Interadministrativo No. 872 de 2013 firmado entre las dos entidades concernidas, y que en virtud de lo anterior se condene a la demandada a reintegrar a la demandante la cantidad de \$5.614.119,00, correspondiente a los valores facturados por encima de los precios establecidos para el periodo 2013.

La demanda, se basa en que la liquidación judicial procede en la medida que no fue posible hacerla directamente por las entidades contratantes porque difieren en los precios consignados en la factura No. 00-076-1651 porque el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio insistió en que los productos deben ser liquidados conforme a los parámetros establecidos en el Oficio No. 8002013EE5101-01 de 13 de junio de 2013, mientras que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC sostuvo que facturó los rubros basado en lo dicho en el Oficio No. IGAC 8002013EE12051-01 de 6 de noviembre de 2013.

Para el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC las cifras cobradas a través de la factura No. 00-76-1651 se realizaron conforme a lo pactado en el párrafo segundo de la cláusula sexta del Contrato Interadministrativo No. 872 de 2013.

En este contexto, se tiene que el día 24 de diciembre de 2013 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC - suscribieron el Contrato Interadministrativo No. 872 de 24 de diciembre de 2013¹³ cuyo objeto contractual consistía en que el IGAC hiciera entrega de los productos técnicos necesarios para la identificación y el saneamiento de la propiedad urbana de las entidades nacionales o territoriales con un valor total de \$2.094.038.823.

Inicialmente fue pactado un plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2014, dicho lapso fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2014, conforme a lo estipulado en la prórroga acordada por las partes contratantes mediante documento fechado el 27 de junio de 2014¹⁴.

Posteriormente, mediante documento del 3 de septiembre de 2014¹⁵ fue adicionado el valor del Contrato Interadministrativo No. 872 de 24 de diciembre de 2013 en una suma de \$950.000.000 M/Cte., para un valor total de \$3.044.038.823.

¹³ Folios 6 a 8 del Cuaderno 1

¹⁴ Folio 11 del Cuaderno 1

¹⁵ Folios 9 a 10 del Cuaderno 1

Del clausulado contenido en el Contrato Interadministrativo No. 872 de 24 de diciembre de 2013 en lo atinente al valor de los productos las entidades pactaron su forma de pago en los siguientes términos, así:

“(…) SEXTA. - FORMA DE PAGO: el valor del presente contrato se pagará así: Se realizará un primer pago por la suma de CIENTO NOVENTA Y CUATRO MILLONES TREINTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS VEINTITRES PESOS M/L (\$194.038.823) para la vigencia 2013, contra la presentación de un primer informe y entrega de los productos solicitados por el Ministerio y recibidos a satisfacción por el supervisor. Para la vigencia 2014 se realizarán pagos bimestrales por el valor total de los productos solicitados y recibidos a satisfacción por parte del supervisor designado por el MINISTERIO durante el periodo correspondiente. PARAGRAFO PRIMERO: Para cada pago el INSTITUTO deberá aportar el informe a que hace referencia el numeral 1° de la cláusula de informes del presente contrato, con todos sus anexos, la factura debidamente expedida y la certificación suscrita por el representante legal del INSTITUTO en la cual señale que cumplió a satisfacción con el pago de seguridad social integral y parafiscales, lo cual deberá corresponder a lo legalmente exigido. Los pagos correspondientes serán consignados por el MINISTERIO al INSTITUTO en la cuenta corriente N° 000011990017 del Banco Davivienda. **PARAGRAFO SEGUNDO: El valor de los productos se liquidará con base en la propuesta presentada por el INSTITUTO mediante Oficio N° 8002013EE1251-01 del 06 de noviembre de 2013, la cual hace parte integral del presente contrato, y sólo se desembolsará el valor de los productos recibidos a satisfacción por el MINISTERIO.** PARAGRAFO TERCERO: Una vez el INSTITUTO realice la entrega al MINISTERIO de los productos solicitados, el MINISTERIO manifestará su conformidad o no dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, mediante oficio dirigido al Supervisor del INSTITUTO debidamente radicado. (...)”¹⁶

Del contenido de la precitada cláusula se puede establecer que los precios de los productos entregados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC se liquidan con base en la propuesta realizada en Oficio No. 8002013EE12051 del 6 de noviembre de 2013, la cual formaba parte integral del Contrato Interadministrativo No. 872 de 2013.

Inclusive, en la cláusula vigésima primera se acordó que si bien formaba parte del Contrato Interadministrativo No. 872 de 2013 la correspondencia cruzada entre las partes con ocasión a la ejecución del contrato, lo cierto es que de forma explícita integró la oferta de productos presentada por el IGAC con Oficio No. 8002013EE12051-01 de 6 de noviembre de 2013.

Sumado a ello, de lo pactado en el Contrato Interadministrativo No. 872 de 24 de diciembre de 2013 sobresale entre otras obligaciones a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la de pagar al Instituto Geográfico Agustín

¹⁶ Folio 7 del Cuaderno 1

Codazzi – IGAC, los productos efectivamente recibidos en el marco del presente contrato en los términos y condiciones pactados en el mismo¹⁷.

Así pues, teniendo en cuenta el Oficio No. 8002013EE12051 de 6 de noviembre de 2013 se puede establecer la oferta de servicios y productos bajo los siguientes precios, así:

“(…) En virtud del compromiso adquirido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Programa Nacional de Titulación de Bienes Fiscales Ocupados con Vivienda de Interés Social, me permito comunicarle que los costos de los servicios y productos catastrales para el periodo 2013-2014, los cuales deben regir para el Convenio a celebrarse entre el MMVCT y el IGAC, son los siguientes:

SERVICIO Y/O PRODUCTO	COSTO
1. CONSERVACIÓN DINÁMICA (REGISTROS CATASTRALES 1 Y 2)	\$77.462
2. AVALÚOS VIS (DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN LOS ARTICULOS 27 Y 28 DEL DECRETO 1420 DE 1998)	\$27.856
3. CERTIFICADO PLANO PREDIAL CATASTRAL	\$32.142
4. PLANO DE CONJUNTO MUNICIPAL A NIVEL DEL PREDIO	\$492.847
5. ARCHIVO DIGITAL EN FORMATO SHAPE DE LOS NUEVOS PREDIOS GENERADOS	-
5.1. ADQUISICIÓN DE UNA (1) A VEINTE (20) MANZANAS CATASTRALES (CADA MANZANA)	\$36.668
5.2. ADQUISICIÓN DE MÁS DE VIENTE (SIC) MANZANAS CATASTRALES HASTA UN SECTOR CATASTRAL URBANO (CADA MANZANA)	\$30.694

Los valores unitarios de los servicios y productos corresponden a los vigentes en el año 2013 indexados en el 3%. (…)¹⁸

De manera que si bien con anterioridad el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC había ofertado unos precios inferiores a los antes reseñados mediante Oficio No. 8002013EE5101-01 del 13 de junio de 2013¹⁹, lo cierto es que las entidades pactaron regirse por los establecidos en el Oficio No. 8002013EE12051 de 6 de noviembre de 2013.

Inclusive los precios consignados en el Oficio No. 8002013EE12051 de 6 de noviembre de 2013 fueron los acordados entre las entidades porque con anterioridad a la celebración del Contrato Interadministrativo No. 872 del 24 de diciembre de 2013, fue el Ministerio quien mediante Oficio de 31 de octubre de 2013 solicitó al IGAC que remitiera la Oferta de Productos con Precios de Referencia 2013 y 2014, en los siguientes términos:

“(…) [En] aras de lograr definir los términos de contratación sobre los que se avanza en la presente vigencia, solicito amablemente remitir la oferta de productos con precios de referencia – 2013 y 2014, que se discriminan a

¹⁷ Ver obligación N° 3ª de la cláusula 3ª del Contrato Interadministrativo N° 872 del 24 de diciembre de 2014 consignada al reverso del folio 6 del Cuaderno 1

¹⁸ Folio 89 del Cuaderno 1 y folio 11 del Cuaderno 2

¹⁹ Folio 90 del Cuaderno 1



continuación y que son el insumo básico para el desarrollo del precitado programa:

PRODUCTO	VALOR UNITARIO
CONSERVACIÓN DINÁMICA – Registros Catastrales 1 y 2.	
CERTIFICADO PLANO PREDIAL CATASTRAL	
AVALUO VIS DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DEL DECRETO 1420 DE 1998 y Decreto 4825 de 2011.	
PLANO DE CONJUNTO MUNICIPAL A NIVEL PREDIO.	
ARCHIVO DIGITAL EN FORMATO	

(...)"²⁰

En esos términos, la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 872²¹ inició el 27 de diciembre de 2013, conforme se desprende del acta de inicio obrante en el expediente²² cuyos precios se rigieron conforme a lo discriminado en el Oficio No. 8002013EE12051-01 de 6 de noviembre de 2013.

En efecto, entre el día 27 de diciembre de 2013 y hasta el día 31 de diciembre de 2014 fue ejecutado el Contrato Interadministrativo No. 872 cuya inconformidad de las partes únicamente se contrae en los precios consignados en la factura N° 00-76-1651.

Si bien en las documentales no obra la factura objeto de controversia, se puede inferir del Informe Técnico para Liquidación²³ que los precios consignados en la factura No. 00-76-1651, fueron los siguientes:

“(...) 4.1. Primer Factura No. 00 – 076 – 1651

Presentada por el IGAC al MINISTERIO, por valor de \$194.038.823, en cual (sic) se entregaron los siguientes productos:

Tabla 2. Productos entregados factura 1

Producto	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
Conservación Dinámica	364	\$77.462	\$28.196.168,00
Avalúos VIS	1.426	\$27.856	\$39.722.656,00
Certificados planos requeridos	3.925	\$32.142	\$126.119.999,00
		Total Factura	\$194.038.823,00

(...)"²⁴

Por lo tanto, se puede evidenciar que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC efectuó la facturación de los precios conforme a lo pactado en el Contrato

²⁰ Folio 12 del Cuaderno 2

²¹ Folio 18 del Cuaderno 2

²² Folio 78 del Cuaderno 2

²³ Folios 19 a 22 del Cuaderno 2

²⁴ Folio 20 del Cuaderno 2



Interadministrativo No. 872 de 2013, es decir atendiendo lo estipulado en el párrafo segundo de la cláusula sexta.

Esto, por cuanto el acuerdo celebrado se contrajo a que “*el valor de los productos se liquidará con base en la propuesta presentada por el INSTITUTO mediante Oficio N° 8002013EE12051-01 del 06 de noviembre de 2013, la cual hace parte integral del presente contrato, y sólo se desembolsará el valor de los productos recibidos a satisfacción por el MINISTERIO*”, motivo por el cual no hay lugar a efectuar el reintegro del dinero pretendido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Tan así que la certificación de saldos expedida por el Subdirector de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, da cuenta de los pagos realizados al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – de la siguiente manera:

“(…) Durante la vigencia 2.014, se realizaron pagos por valor total de \$3.044.038.219.00, con cargo al contrato No. 872 de 2.013, suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI, identificado con NIT. 899.999.004, al cual se le asignaron los siguientes registros presupuestales y pagos:

No. Registro	FECHA	VALOR	PAGOS	SALDO
478913	2013-11-21	194.038.823,00	194.038.823,00	0
21714	2014-01-02	1.900.000.000,00	1.900.000.000,00	0
339414	2014-09-03	950.000.000,00	949.999.396,00	604,00
	TOTAL	3.044.038.823,00	3.044.038.219,00	604,00

Una vez realizados los pagos de conformidad con las certificaciones suscritas por el supervisor, quedó un saldo de \$604,00.

Dada en Bogotá, D.C. Abril 28 de 2015. (...) ²⁵

Por lo anterior, se puede observar que los productos tuvieron un costo de \$3.044.028.219 los cuales ya fueron pagados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, sin que haya lugar al reintegro pretendido en la demanda.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con la Certificación de Pagos y Saldos expedida por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio del 12 de febrero de 2015, a la entidad le corresponde liberar la suma de seiscientos cuatro pesos (\$604) como recursos del contrato no ejecutados.

²⁵ Folio 13 del Cuaderno 1



Hechas las anteriores precisiones, se concluye que ambas partes contractuales se encuentran a paz y salvo con las obligaciones contractuales, motivo por el cual si bien resulta procedente ordenar judicialmente la liquidación del Convenio Interadministrativo No. 872 de 2013 suscrito entre el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** y el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC**, no resulta viable acoger la pretensión asociada a lo anterior, relativa a que este instituto le reintegre debidamente al Ministerio accionante la cantidad de CINCO MILLONES SEISCIENTOS CATORCE MIL CIENTO DIECINUEVE PESOS (\$5.614.119.00) M/Cte., por concepto cobrado en la factura No. 00-076-1651 de 31 de diciembre de 2013, dado que los precios cancelados por dicha Cartera corresponden a los acordados por las partes contratantes en el mencionado negocio jurídico.

5.- Costas

Si bien el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que “*la sentencia dispondrá sobre la condena en costas*”, de ello no se sigue necesariamente que ante un pronunciamiento adverso la parte vencida deba ser condenada en costas.

Por tanto, el Juzgado considera que en este caso no hay lugar a imponer condena en costas a la parte demandante, ya que su postura obedece a la interpretación que le dio a las cláusulas contractuales, las que no fueron compartidas por este Despacho.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR la existencia del Convenio Interadministrativo No. 872 de 2013 suscrito entre el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** y el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC**.

SEGUNDO: LIQUIDAR judicialmente el Convenio Interadministrativo No. 872 de 2013 suscrito entre el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** y el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC**.

TERCERO: En consecuencia, **DECLARAR** que el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** y el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC**, se encuentran a **paz y salvo** por todo concepto, en lo que respecta al Convenio Interadministrativo No. 872 de 2013.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Por Secretaría liquidense los gastos procesales causados, devuélvase el monto remanente por gastos procesales a la parte actora si los hubiere. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

DMAP