**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES –** **Nulidad del acta de liquidación del contrato – Contrato de cooperativa de trabajadores**

El 8 de noviembre de 2006, el Gerente Liquidador del INCORA, inició el proceso de liquidación del Contrato nro. 032 del 17 de diciembre de 1985, celebrado entre el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- y la Cooperativa de Trabajadores del Incora – Himat –CORFEINCO-; dicho proceso terminó con la expedición de la Resolución nro. 0265 del 4 de abril de 2007, por la que se liquidó el Contrato y se ordenó el reintegro de unos valores a favor del Incora. (…) la parte actora formuló recurso de reposición, para lo cual se expidió la Resolución nro. 0911 del 26 de septiembre de 2007, mediante la cual se resolvió el mismo, se confirmó la liquidación unilateral del contrato, y se modificaron los valores a reintegrar al Incora.

**MATERIAL PROBATORIO –** **Valor probatorio – Copias simples**

En lo que respecta al valor probatorio de las copias simples aportadas al plenario, la Sala las valorará conforme al precedente jurisprudencial de Sala Plena de la Sección Tercera, en el que se ha indicado que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del proceso y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes, conforme a los principios de la buena fe y lealtad que deben conducir toda la actuación judicial. Sobre la valoración de las copias simples, ha dicho la Sala: “Debe precisarse que la copia simple de las pruebas que componen el acervo del proceso penal, en especial las diligencias adelantadas por las demandadas, pueden ser valoradas toda vez que los medios probatorios obrantes fueron practicados con audiencia de la demandada, y solicitados como prueba traslada por la parte demandante, petición que fue coadyuvada por las demandadas, surtiéndose así el principio de contradicción.”

**LIQUIDACION DEL CONTRATO –** **Plazos de la liquidación – Prorrogas – Regulación legal**

Es claro para la Sala, que la prórroga del plazo se hizo de acuerdo con las disposiciones legales vigentes para el caso, razón por la cual, esta solicitud no está llamada a prosperar. De igual forma, si el actor pretendía cuestionar la legalidad de los Decretos mediante los cuales se prorrogó el plazo para la liquidación del Incora, debió atacarlos ante la entidad competente, pues el Consejo de Estado a través de la acción de controversias contractuales, no tiene competencia para pronunciarse sobre ese aspecto. (…) para la Sala resulta claro que aun cuando en los Decretos mediante los cuales se prorrogó el término de la liquidación de la entidad, no se incluyó la liquidación del contrato nro. 032 de 1985, ello no solo era una obligación que se encontraba contenida en el Decreto 1292 de 2003, y que no había sido derogada, sino que era un imperativo para el Gerente Liquidador, pues de esa manera cumpliría con la obligación de liquidar en debida forma la entidad, dejando todas las cuentas y cobros al día. (…) no puede pasar por alto la Sala, que la vigencia del contrato fue prevista hasta el 4 de octubre de 1996, y posteriormente, en la cláusula tercera, de la quinta adición a la primera modificación del contrato, realizada el 11 de septiembre de 1992, se dispuso que el término del mismo se prorrogaba 10 años a partir del 4 de octubre de 1996; es decir, hasta el 4 de octubre de 2006.

**NULIDAD AL DEBIDO PROCESO –** **No próspera el cargo - Tramite de liquidación del contrato – Violación al principio de contradicción**

Corresponde a la Sala analizar si efectivamente, se presentó una nulidad por violación al debido proceso en el trámite de liquidación del contrato, pues a juicio del demandante, se omitieron las etapas de la liquidación del contrato según la Ley 80 de 1993, y hubo defectos en la práctica de pruebas. (…) Contrario a las apreciaciones hechas por la accionante, la Sala encuentra que el Incora no solo la llamó a liquidar el contrato, sino que le otorgó plazos y términos prudenciales para que esta se presentara, sin recibir respuesta satisfactoria. Se observa en contraposición a lo relatado en el recurso de apelación, que Corfeinco manifestó no poder acercarse para tratar el tema de la liquidación, por compromisos adquiridos previamente, y que pasado el tiempo –desde el 4 de octubre de 2006 hasta el 4 de abril de 2007-, no allegó una contrapropuesta al acta de liquidación, así como tampoco suscribió la elaborada por la entidad. No resulta aceptable, que luego de haber trascurrido el tiempo sin respuesta por parte de Corfeinco, y de haber retrasado el trámite de liquidación, reclamen ahora irregularidades en el proceso, pues a la luz de las pruebas, las oportunidades y herramientas le fueron otorgadas, sin que esta las aprovechara. (…) En lo que respecta a que la entidad contrató con terceros para liquidar y valorizar los activos y pasivos del contrato nro. 032 de 1985, tomando estos informes como sustento para la expedición de la Resolución nro. 0265 de 2007, sin ponerlos en conocimiento de Corfeinco, se precisa que primeramente, en la citada resolución se hace referencia a que el balance fue enviado al Doctor Antonio Forero Mayorga, Gerente de Corfeinco, el día 9 de febrero de 2007, sin que contra dicha aseveración se presentara prueba en contrario. En segundo lugar, en caso de que se le hubiera violado a Corfeinco su derecho a controvertir dichos informes, aun contaba con el recurso de reposición para atacar las decisiones en él contenidas, recurso que efectivamente formuló, el 16 de abril de 2007, y dentro del que se decretaron las pruebas según correspondía. (…) La entidad ofreció a Corfeinco todas las herramientas necesarias para contradecir las conclusiones del informe, pero se limitó a señalar que no se le había puesto en conocimiento el mismo, sin advertir que la oportunidad era precisamente el recurso de reposición. En el trámite del recurso tuvo el chance de solicitar las pruebas pertinentes para desvirtuar el citado informe, y en lugar de hacerlo, desistió de las que había solicitado previamente. Es por esta razón que dicha pretensión es rechazada tanto en el recurso de reposición, como en la solicitud formulada posteriormente, alegando tal violación al debido proceso. Descartadas todas y cada una de las solicitudes del apelante, encuentra la Sala que no hay lugar a variar la decisión adoptada por el Tribunal de instancia, y como consecuencia de ello, se impone la confirmación de la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION C**

**Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA (E)**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2008-00147-01(38246)**

**Actor: ASOCIACION MUTUAL CORFEINCO**

**Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION CONTRACTUAL**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de fecha once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se dispuso:

*“****PRIMERO. DECLARAR*** *no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada.*

***SEGUNDO. DENEGAR*** *las pretensiones de la demanda, conforme la parte motiva de esta providencia.*

***TERCERO.*** *Sin condena en costas”.*

**l. ANTECEDENTES**

* 1. **La demanda**

En ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A., la Asociación Mutual Corfeinco, actuando mediante apoderado judicial, en escrito fechado 2 de abril de 2008, y corregido mediante memorial allegado el 8 de julio del mismo año, presentó demanda contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

* 1. **Pretensiones**

*“1. Que se declare la nulidad de la* ***Resolución No. (sic) 0265 del 04 de Abril (sic) de 2007****, “Por la cual se liquida el Contrato No. (sic) 032 del 17 de Septiembre (sic) de 1985, celebrado entre el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria hoy Incora En Liquidación y la Cooperativa de Trabajadores del Incora – Himat Ltda. hoy CORFEINCO”, en la cual se establece que los saldos a reintegrar por parte de CORFEINCO equivale (sic)a la suma de* ***$2.063.203.065.oo****.*

*2. Que se declare la nulidad de la* ***Resolución No. (sic) 0911 del 26 de Septiembre (sic) de 2007****, “Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. (sic) 0265 del 4 de Abril de 2007”, por la cual se confirma el Art. 1 de la Resolución No. (sic) 0265 del 04 de Abril (sic) de 2007, se revoca el Art. 2 de la misma Resolución y se modifica el Art. 3 de la citada Resolución No. (sic) 0265 del 04 de Abril (sic) de 2007 donde declara a CORFEINCO deudora de la suma de* ***$739.670.571.oo****.*

*3. Que se declare la nulidad de la Resolución No. (sic) 1058 del 6 de Noviembre de 2007, “Por medio de la cual se resuelve una solicitud de Nulidad contra la Resolución No. 0911 de Septiembre (sic) de 2007”.*

*4. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1059 del 06 de Noviembre de 2007, “Por medio de la cual se resuelve una solicitud de Aclaración de Resolución No. (sic) 0911 de Septiembre de 2007”.*

*5. Que se declare la nulidad del Oficio No. (sic) 9909 del 3 de Diciembre (sic) de 2007, Por el cual se informa “que contra la resolución 1058 de 2007 no procede recurso alguno en vía gubernativa”.*

*6. Que a título del restablecimiento del derecho se ordene a la parte demandada, de conformidad con el Art. 87 del C.C.A., a indemnizar los perjuicios sufridos que se tasan en* ***1500 gramos oro,*** *provenientes de haber sido sometida la demandante a un procedimiento administrativo de liquidación unilateral del contrato No. (sic) 032 del 17 de Septiembre de 1985, por una autoridad que carecía de total competencia para estos efectos. A la fecha de la presente* ***corrección*** *de la demanda el gramo oro equivale a* ***$50.087.00,*** *razón por la cual* ***1500 gramos oro*** *equivalen a la suma de* ***$75.130.500.oo.***

*7. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.*

*8. Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada”.*

**1.3. Hechos**

La parte actora soportó su demanda en los hechos que a continuación se sintetizan:

Mediante Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003, se ordenó la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- y se ordenó su liquidación. En dicho Decreto se estipuló un plazo máximo de liquidación de tres años, cumpliéndose el término el 23 de mayo de 2006.

No obstante lo anterior, la liquidación no se llevó a cabo en su totalidad, y el Presidente de la República prorrogó el proceso liquidatorio en cuatro ocasiones, siendo la última fecha, el 31 de diciembre de 2007.

Resalta la parte actora, que las prórrogas fueron decretadas para culminar actividades específicas, y las mismas fueron estipuladas taxativamente en cada uno de los Decretos.

El 8 de noviembre de 2006, el Gerente Liquidador del INCORA, inició el proceso de liquidación del Contrato nro. 032 del 17 de diciembre de 1985, celebrado entre el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- y la Cooperativa de Trabajadores del Incora – Himat –CORFEINCO-; dicho proceso terminó con la expedición de la Resolución nro. 0265 del 4 de abril de 2007, por la que se liquidó el Contrato y se ordenó el reintegro de unos valores a favor del Incora.

Contra la anterior decisión, la parte actora formuló recurso de reposición, para lo cual se expidió la Resolución nro. 0911 del 26 de septiembre de 2007, mediante la cual se resolvió el mismo, se confirmó la liquidación unilateral del contrato, y se modificaron los valores a reintegrar al Incora.

Contra la Resolución 0911 del 26 de septiembre de 2007, la parte actora interpuso incidente de nulidad, por la no práctica de una prueba decretada dentro del proceso, pero mediante Resolución 1058 del 6 de noviembre de 2007, se negó tal solicitud.

Contra la anterior Resolución, se presentó recurso de reposición, sin que la entidad se pronunciara al respecto mediante Resolución, sino que a través del oficio 2007-2-009909.02 del 3 de diciembre de 2007, se le informó a los aquí demandantes, que contra dicha Resolución, no procedía recurso alguno en vía gubernativa.

**1.4. Actuaciones procesales en primera instancia**

Mediante auto de 23 de julio de 2008[[1]](#footnote-1), la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió la demanda y dispuso la notificación personal al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Agente del Ministerio Público; ordenó la fijación en lista y reconoció personería al apoderado judicial de la parte demandante.

Oportunamente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante apoderado judicial, contestó la demanda[[2]](#footnote-2) oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la misma. Como fundamentos de su defensa, expuso que la liquidación del contrato había sido ejecutada conforme a las facultades otorgadas por los correspondientes Decretos que prorrogaron el término de liquidación del INCORA.

Como excepciones, propuso la inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, poder insuficiente, buena fe e inepta demanda por inexistencia de irregularidad en la expedición de la Resolución acusada.

Por auto de fecha 1 de abril de 2009[[3]](#footnote-3), se abrió el periodo probatorio y por auto fechado 23 de septiembre de 2009[[4]](#footnote-4), se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

Las partes en escritos presentados los días 13 y 14 de octubre de 2009[[5]](#footnote-5), reiteraron los argumentos expuestos con la presentación y contestación de la demanda.

**1.5. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera Subsección B, en sentencia proferida el 11 de noviembre de 2009[[6]](#footnote-6), declaró no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada, y negó las pretensiones de la demanda.

El *a quo*, luego de relatar los antecedentes del proceso y de analizar el material probatorio, concluyó que las resoluciones acusadas estaban investidas de la presunción de legalidad de los actos administrativos, y dado que no se había desvirtuado la validez de los mismos, no había lugar a conceder las pretensiones de la demanda.

**1.6. El recurso de apelación y trámite en segunda instancia**

El 30 de noviembre de 2009[[7]](#footnote-7), la parte actora formuló recurso de apelación, el cual fue concedido el 15 de diciembre de 2009.

El día 24 de mayo de 2010, el apoderado de la parte demandante sustentó el recurso de apelación[[8]](#footnote-8), solicitando que se revocara la sentencia de primera instancia, y en su lugar se concedieran las pretensiones de la demanda.

El apoderado de la parte actora considera que el *a quo* realizó una valoración errada del material probatorio, pues no valoró documentos en copia simple, y no tuvo en cuenta que estos eran documentos públicos que se presumían auténticos. Adicionalmente aseveró que el *a quo,* al estudiar el expediente, concluyó aspectos contrarios a los plasmados en el mismo.

Realizó un recuento temporal entre las actuaciones desplegadas por la parte demandada y los Decretos de liquidación, con sus prórrogas, concluyendo que el Presidente de la República no tenía competencia para ampliar el plazo de la liquidación, y que la liquidación del contrato fue realizada por fuera del término previsto en los Decretos aludidos, y por ende, estos se encontraban viciados de nulidad.

De otra parte, consideró que el Incora le había violado el derecho al debido proceso, toda vez que no había sido citado para elaborar la liquidación del contrato de mutuo acuerdo, el trámite se había llevado a cabo en muy poco tiempo, que el acta de liquidación solo había sido elaborada por el Incora, sin permitir la participación de Corfeinco, y no se había permitido que se surtiera el principio de contradicción sobre el informe en que se basó la liquidación elaborada en la Resolución nro. 0265 de 2007.

El recurso fue admitido el 15 de julio de 2010[[9]](#footnote-9) y luego por auto de 19 de enero de 2011, se ordenó el traslado para alegar[[10]](#footnote-10), término dentro del cual las partes alegaron de conclusión[[11]](#footnote-11) reiterando lo manifestado durante todo el trámite procesal.

**II. CONSIDERACIONES**

**2.1. Competencia**

La Sala es competente para conocer de la apelación dentro de este proceso suscitado mediante la interposición de la acción de controversias contractuales, competencia que tiene su fuente en lo dispuesto por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Reglamento del Consejo de Estado, contenido en el Acuerdo 58 de 1999 (modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003), en el que se distribuyen los negocios por Secciones.

Así mismo, precisa la Sala que le corresponde resolver el recurso de apelación, en consideración a que la providencia apelada fue proferida en proceso de doble instancia, toda vez que la mayor cuantía para la fecha de presentación de la demanda -2 de abril de 2008- era de $230’750.000, y la cuantía del proceso se estimó en $2.063’203.065.

**2.2. De las copias simples.**

En lo que respecta al valor probatorio de las copias simples aportadas al plenario, la Sala las valorará conforme al precedente jurisprudencial de Sala Plena de la Sección Tercera, en el que se ha indicado que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del proceso y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes, conforme a los principios de la buena fe y lealtad que deben conducir toda la actuación judicial.

Sobre la valoración de las copias simples, ha dicho la Sala:

*“Debe precisarse que la copia simple de las pruebas que componen el acervo del proceso penal, en especial las diligencias adelantadas por las demandadas, pueden ser valoradas toda vez que los medios probatorios obrantes fueron practicados con audiencia de la demandada[[12]](#footnote-12), y solicitados como prueba traslada por la parte demandante, petición que fue coadyuvada por las demandadas, surtiéndose así el principio de contradicción[[13]](#footnote-13).”*

Así las cosas, al haber sido aportada la copia del contrato nro. 032 de 1985, con sus adiciones, y las copias de las Resoluciones nro. 0265 y 0911 de 2007, junto con la demanda y su contestación, es procedente su apreciación, toda vez que han obrado durante todo el curso del proceso, sin haber sido tachadas de falsas por la entidad demandada ni haberse opuesto a las mismas en las etapas procesales pertinentes.

**2.3. Del caso concreto**

El primer motivo de inconformismo con la sentencia censurada, se traduce en que el demandante considera que las prórrogas decretadas por el Presidente de la República no tenían soporte legal, pues conforme al artículo 16 parágrafo 2 de la Ley 790 de diciembre de 2002:

*“PARÁGRAFO 2°. Cuando por cualquier causa, una entidad u organismo quede disuelto, el Presidente de la República, previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá indicar el término máximo en que debe adelantarse y culminarse, en su totalidad, la liquidación. Dicho término, en ningún caso podrá ser inferior a un (1) año ni superior a tres (3), so pena de que sus liquidadores y administradores sean responsables en los términos de ley.”*

No obstante la anterior disposición, pasa por alto el demandante, que en el decreto 1292 de 2003, se estableció que la liquidación del Incora se regiría por las disposiciones del Decreto – Ley 254 de 2000, el cual en el parágrafo 1° del artículo 2°, dispone:

*“PARÁGRAFO 1o. En el acto que ordena la supresión o disolución se señalará el plazo de liquidación, el cual será fijado teniendo en cuenta las características de la entidad y no podrá exceder de dos años, prorrogables por el Gobierno por acto debidamente motivado hasta por un plazo igual”.*

Es claro para la Sala, que la prórroga del plazo se hizo de acuerdo con las disposiciones legales vigentes para el caso, razón por la cual, esta solicitud no está llamada a prosperar. De igual forma, si el actor pretendía cuestionar la legalidad de los Decretos mediante los cuales se prorrogó el plazo para la liquidación del Incora, debió atacarlos ante la entidad competente, pues el Consejo de Estado a través de la acción de controversias contractuales, no tiene competencia para pronunciarse sobre ese aspecto.

De otra parte, manifiesta la parte actora que la liquidación unilateral del contrato adelantada por la entidad demandada, y la posterior Resolución emitida, declarando la liquidación del contrato nro. 032 de 1985, fueron adelantadas sin que la administración ostentara competencia para ello.

Con el fin de determinar si le asiste o no razón al aquí demandante, la Sala considera pertinente realizar las siguientes apreciaciones:

En primer lugar, se tiene el Decreto nro. 1292 de mayo 21 de 2003, *“por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación”.*

En el artículo 1°, se dispone que a partir de la vigencia de dicho Decreto, el establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de tres (3) años, y la liquidación se efectuará conforme lo dispuesto por el Decreto – Ley 254 de 2000.

Dicho Decreto fue publicado en el Diario oficial, el día 23 de mayo de 2003, razón por la cual, se entiende que el término máximo para la liquidación del INCORA, era el 23 de mayo de 2006.

Asimismo, en el artículo 35 del citado Decreto se dispuso:

*“Artículo 35. Pago de cesantías. El liquidador adelantará las gestiones necesarias para garantizar el pago de las cesantías de los empleados del Incora, para tal efecto procederá a liquidar el contrato suscrito entre el Incora y la Cooperativa Corfincora para el manejo del Fondo de Vivienda de los Empleados”.*

Continuando con los Decretos cuestionados, el 15 de mayo de 2006, se expidió el Decreto nro. 1492, *“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1292 de 2003”,* en el que se estipuló lo siguiente:

*“(…)* Que de conformidad con la sustentación técnica y la programación de las actividades pendiente por ejecutar, presentada por el Gerente Liquidador del Incora, a la junta liquidadora según consta en Acta número 1 del 15 de febrero de 2006, se considera necesario prorrogar el tiempo de la liquidación para concluir las siguientes actividades: (i) Aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (ii) Traslado de pasivo pensional; (iii) Liquidación de la Entidad adaptada en Salud, EAS; (iv) Pago de impuesto predial de predios del Fondo Nacional Agrario; (v) Transferencia del Fondo Acumulado de Archivos; (vi) Cancelación pasivo cierto no reclamado; (…)”

Como plazo máximo de duración del proceso liquidatorio, se estableció que este debía concluir a más tardar el 28 de febrero de 2007.

Posteriormente, se expidió el Decreto nro. 542 de 2007, en el que se amplió el plazo de liquidación, hasta el 30 de junio de 2007, y se dispuso que las actividades a concluir serían:

*“i) Aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; ii) Traslado de pasivo pensional; iii) Pago de Pensiones; vi) Cancelación pasivo cierto no reclamado”.*

Por tercera vez, el Gobierno Nacional expidió el Decreto nro. 2462 del 29 de junio de 2007, prorrogando el término de liquidación hasta el 22 de noviembre de 2007, para concluir las siguientes actividades:

*“(i) Aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (ii) Traslado de pasivo pensional; (iii) Pago de Pensiones; (vi) Cancelación pasivo cierto no reclamado”.*

Finalmente, el 21 de noviembre de 2007, mediante el Decreto nro. 4470 de 2007, se amplió por última vez, el plazo de liquidación, hasta el 31 de diciembre de 2007, para llevar a cabo las siguientes actuaciones:

*“i) Aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; ii) Traslado de pasivo pensional; iii) Liquidación contratos”.*

Es de resaltar, que el Decreto 1292 de 2003 es el principal, y sin la existencia de este, los demás Decretos mediante los cuales se prorrogó el plazo para la liquidación, no podrían existir. Igualmente, si bien es cierto que dichos Decretos establecen unas actividades a llevar a cabo durante la prórroga del plazo, en los mismos no se advierte que se dejarán sin efecto las disposiciones contenidas en el Decreto 1292.

Adicionalmente, el Decreto – Ley 254 del 21 de febrero de 2000, *“Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”,* dispone en el literal h) del artículo 6, que el liquidador tiene como funciones, adelantar las gestiones necesarias para el cobro de los créditos a favor de la entidad. Igualmente, en el artículo 29 del citado Decreto, se establece la liquidación de los contratos según lo previsto en la Ley 80 de 1993, a más tardar en la fecha prevista para la terminación del proceso liquidatorio.

De acuerdo con los anteriores asertos, para la Sala resulta claro que aun cuando en los Decretos mediante los cuales se prorrogó el término de la liquidación de la entidad, no se incluyó la liquidación del contrato nro. 032 de 1985, ello no solo era una obligación que se encontraba contenida en el Decreto 1292 de 2003, y que no había sido derogada, sino que era un imperativo para el Gerente Liquidador, pues de esa manera cumpliría con la obligación de liquidar en debida forma la entidad, dejando todas las cuentas y cobros al día.

Ahora bien, no puede pasar por alto la Sala, que la vigencia del contrato fue prevista hasta el 4 de octubre de 1996, y posteriormente, en la cláusula tercera, de la quinta adición a la primera modificación del contrato, realizada el 11 de septiembre de 1992, se dispuso que el término del mismo se prorrogaba 10 años a partir del 4 de octubre de 1996; es decir, hasta el 4 de octubre de 2006.

En el presente asunto, es importante destacar dos aspectos importantes: Por un lado, se tiene un contrato que debía ser liquidado, para cumplir con la finalidad de la liquidación del Incora, y así se estableció en el Decreto nro. 1292 de 2003, en el artículo 35. Por otra parte, se tiene que la vigencia de dicho contrato vencía el día 4 de octubre de 2006.

Lo anterior, permite a la Sala concluir que el Incora pretendía esperar que se cumpliera el plazo del contrato para proceder a su liquidación, pues solo hasta cuando la fecha estuvo cerca, manifestó mediante comunicaciones obrantes a folios 122 y 123 del cuaderno 1 del expediente, la intención de no renovar el contrato, y la necesidad de liquidarlo.

En consecuencia, y de conformidad con lo planteado anteriormente, se observa que la liquidación sí fue llevada a cabo, contando el Incora con competencia para ello, la cual se encontraba sustentada en los Decretos 1292 de 2003 y 254 de 2000, por lo que este cargo también será desechado.

Por otra parte, corresponde a la Sala analizar si efectivamente, se presentó una nulidad por violación al debido proceso en el trámite de liquidación del contrato, pues a juicio del demandante, se omitieron las etapas de la liquidación del contrato según la Ley 80 de 1993, y hubo defectos en la práctica de pruebas.

Irregularidades como que no hubo una citación previa para acordar los parámetros de la liquidación, que hubo poco tiempo para acordar la liquidación del contrato, o que el acta solo fue elaborada por la entidad demandada, sin tener en cuenta las consideraciones de Corfeinco, deberán ser declaradas no probadas, pues el material probatorio da cuenta de una situación evidentemente contraria, como pasa a exponerse:

El 8 de septiembre de 2006, la entidad remitió al aquí demandante, una comunicación[[14]](#footnote-14) en la que le informaba la intención de no renovar el contrato próximo a vencer, la necesidad de liquidarlo, y la solicitud de entrega de los dineros de propiedad del Incora, manejados por Corfeinco.

Debido a que la entidad no recibió respuesta por parte de Corfeinco, el 4 de octubre de 2006, El Incora en liquidación, le envió dos comunicaciones[[15]](#footnote-15), en las que le informaba que el plazo del contrato había finalizado, que reiteraban la no intención de renovarlo, y que a partir del 5 de octubre de 2006, iniciaba el término para liquidarlo, razón por la cual, le envió un listado de requerimientos, con el fin de culminar con el proceso.

Observa la Sala, que las partes se reunieron para tratar el asunto de la liquidación del Contrato, pues ello se desprende de la comunicación de fecha 27 de marzo de 2007[[16]](#footnote-16), en la que se le envió a Corfeinco una solicitud de dineros, según lo conversado en la reunión sostenida ese mismo día a las 8:00 am, y se le remitió un listado con las instrucciones para el manejo de los recursos fiscales que se encontraban en poder de la Cooperativa.

El 29 de marzo de 2007, la entidad remitió nueva comunicación[[17]](#footnote-17), haciéndole saber a Corfeinco, que debido a que este no envió la documentación requerida para la liquidación bilateral, se adjuntaba el acta para la liquidación, la cual en caso de ser aceptada debía devolverse suscrita a más tardar el 4 de abril de 2007, pues de lo contrario se iniciaría el proceso de liquidación unilateral del contrato.

El día 30 de marzo de 2007, Corfeinco le informó al Incora en liquidación, que recibió el acta de liquidación bilateral, le manifestó la imposibilidad de cumplir con los requerimientos, por compromisos adquiridos con antelación, presentó su inconformismo con los términos de la liquidación, y reiteró a la entidad su deseo de concluir de manera satisfactoria el proceso de liquidación[[18]](#footnote-18).

Por último, ante la no suscripción del acta de liquidación bilateral, por parte de Corfeinco, mediante oficio remitido el 9 de abril de 2007[[19]](#footnote-19), se le informó que se expidió la Resolución nro. 0265 de 2007, mediante la cual se liquidaba unilateralmente el Contrato nro. 032 de 1985.

Contrario a las apreciaciones hechas por la accionante, la Sala encuentra que el Incora no solo la llamó a liquidar el contrato, sino que le otorgó plazos y términos prudenciales para que esta se presentara, sin recibir respuesta satisfactoria. Se observa en contraposición a lo relatado en el recurso de apelación, que Corfeinco manifestó no poder acercarse para tratar el tema de la liquidación, por compromisos adquiridos previamente, y que pasado el tiempo –desde el 4 de octubre de 2006 hasta el 4 de abril de 2007-, no allegó una contrapropuesta al acta de liquidación, así como tampoco suscribió la elaborada por la entidad.

No resulta aceptable, que luego de haber trascurrido el tiempo sin respuesta por parte de Corfeinco, y de haber retrasado el trámite de liquidación, reclamen ahora irregularidades en el proceso, pues a la luz de las pruebas, las oportunidades y herramientas le fueron otorgadas, sin que esta las aprovechara.

Finalmente, en lo que respecta a que la entidad contrató con terceros para liquidar y valorizar los activos y pasivos del contrato nro. 032 de 1985, tomando estos informes como sustento para la expedición de la Resolución nro. 0265 de 2007, sin ponerlos en conocimiento de Corfeinco, se precisa que primeramente, en la citada resolución se hace referencia a que el balance fue enviado al Doctor Antonio Forero Mayorga, Gerente de Corfeinco, el día 9 de febrero de 2007, sin que contra dicha aseveración se presentara prueba en contrario.

En segundo lugar, en caso de que se le hubiera violado a Corfeinco su derecho a controvertir dichos informes, aun contaba con el recurso de reposición para atacar las decisiones en él contenidas, recurso que efectivamente formuló, el 16 de abril de 2007, y dentro del que se decretaron las pruebas según correspondía.

Como pruebas solicitadas por ambas partes, se describieron las siguientes:

*“1. INCORA EN LIQUIDACIÓN*

*PRUEBAS DECRETADAS DE OFICIO*

***1.1.*** *Téngase como prueba los documentos aportados con la declaratoria de terminación unilateral en cuanto tengan valor probatorio.*

***1.2.*** *Escúchese en declaración al Representante legal de CORFEINCO, día 25 de junio de 2007 a las 2:30 P.M. esta prueba tiene por objeto determinar que (sic) fue lo entregado efectivamente y representativo en dinero por parte de la Cooperativa; establecer cual (sic) fue la entrega efectiva de los proceso (sic) judiciales en cobro para la recuperación de la cartera y determinar la no devolución de los recursos.*

***1.3.*** *Oficiar a la Contaduría General de la Nación y a la Superintendencia del Sector Solidario, para que emita concepto sobre la competencia y el procedimiento que debe llevarse a cabo para aplicar la provisión de la cartera.*

***1.4.*** *Se oficia a la Cooperativa CORFEINCO, para que aporte prueba documental que soporte los descuentos a los que hace referencia en el recurso de reposición.*

*2. COOPERATIVA CORFEINCO*

***2.1.*** *Téngase como prueba los documentos aportados con el escrito de sustentación del recurso de reposición y de ampliación del recurso de reposición, en cuanto tengan valor probatorio.*

***2.2.*** *Escúchese en declaración a Dra. NANCY MANTILLA VALDIVIESO, el día 26 de junio de 2007, a las 9:00 A.M. esta prueba tiene por objeto demostrar que durante los 22 años de ejecución del contrato por ninguno de los especialistas en ciencias contables y financieras y en particular por el revisor fiscal se exigió que la provisión fuera una obligación de CORFEINCO, toda vez que esta entidad actuó como ordenadora del pago pero no como ordenadora del gasto, facultad que siempre se reservó el INCORA.*

***2.3.*** *Escúchese en declaración al representante legal de AUDITORES KPMG, el día 26 de junio de 2007, a las 2:30 P.M., esta prueba tiene por objeto demostrar que durante los 22 años de ejecución del contrato por ninguno de los especialistas en ciencias contables y financieras y en particular por el revisor fiscal se exigió que la provisión fuera una obligación de CORFEINCO, toda vez que esta entidad actuó como ordenadora del pago pero no como ordenadora del gasto, facultad que siempre se reservó el INCORA”.[[20]](#footnote-20)*

Posteriormente, mediante documento fechado 4 de septiembre de 2007, suscrito por el Gerente Liquidador del Incora, y el apoderado judicial de Corfeinco, las partes manifestaron lo siguiente:

*“(…)*

*- Vista la relación de pruebas decretadas y practicadas, quedarían pendientes de realizar las siguientes: Declaración al representante legal de K.P.M.G., Oficiar a la Contaduría General de la Nación y a la Superintendencia del sector solidario, para que emita concepto sobre la competencia y el procedimiento que debe llevarse a cabo para aplicar la provisión de la cartera y la de oficiar a CORFEINCO, para que aporte prueba documental que soporte los descuentos a los que hace referencia en el recurso de reposición, las cuales están siendo desistidas mediante el presente documento, por considerar las partes que el acervo probatorio recaudado es suficiente para que el despacho entre a decidir sobre el presente asunto”.[[21]](#footnote-21)*

Ahora bien, de lo anterior se concluye claramente, que la entidad ofreció a Corfeinco todas las herramientas necesarias para contradecir las conclusiones del informe, pero se limitó a señalar que no se le había puesto en conocimiento el mismo, sin advertir que la oportunidad era precisamente el recurso de reposición.

En el trámite del recurso tuvo el chance de solicitar las pruebas pertinentes para desvirtuar el citado informe, y en lugar de hacerlo, desistió de las que había solicitado previamente. Es por esta razón que dicha pretensión es rechazada tanto en el recurso de reposición, como en la solicitud formulada posteriormente, alegando tal violación al debido proceso.

Descartadas todas y cada una de las solicitudes del apelante, encuentra la Sala que no hay lugar a variar la decisión adoptada por el Tribunal de instancia, y como consecuencia de ello, se impone la confirmación de la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

**2.4. La condena en costas**

Teniendo en cuenta la actitud asumida por las partes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la ley 446 de 1998 que modifica el artículo 171 del C.C.A., y dado que no se evidencia temeridad ni mala fe de las partes, la Subsección se abstendrá de condenar en costas.

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

**FALLA**

**PRIMERO: Confirmar** la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo Cundinamarca el día once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia envíese el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**Presidente**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

1. f. 63 a 65 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. f. 68 a 88 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. f. 142 a 144 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-3)
4. f. 171 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. f. 72 a 73 y 174 a 183 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-5)
6. f. 185 a 198 cuad. 2ª instancia. [↑](#footnote-ref-6)
7. f. 200 cuad. 2ª instancia. [↑](#footnote-ref-7)
8. f. 208 a 219 cuad. 2ª instancia. [↑](#footnote-ref-8)
9. f. 221 a 222 ib. [↑](#footnote-ref-9)
10. f. 231 ib. [↑](#footnote-ref-10)
11. f. 232 a 239 ib. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver sentencias de 18 de septiembre de 1997, expediente 9.666; de 8 de febrero de 2001, expediente 13.254; de 17 de mayo de 2001, expediente 12.370; de 21 de febrero de 2002, expediente: 05001-23-31-000-1993-0621-01(12.789). [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado. Sala Plena Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2013. C.P. Enrique Gil Botero. Rad. No. 25.022 [↑](#footnote-ref-13)
14. f. 122 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-14)
15. f. 123 a 125 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-15)
16. f. 52 a 53 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-16)
17. f. 50 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-17)
18. f. 13 cuad. 3. [↑](#footnote-ref-18)
19. f. 51 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-19)
20. f. 32 a 41 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-20)
21. f. 71 a 72 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-21)