

## **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES-Liquidación Judicial-Necesidad de conflicto entre las partes**

El artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 dispone que, en el marco del medio de control de controversias contractuales, es posible que se formule la pretensión de liquidación judicial. Al margen del régimen jurídico aplicable al respectivo negocio, esta previsión normativa debe ser leída de manera coherente y concordante con el objeto que define la labor de esta jurisdicción, lo que supone, a su vez, que la demandante tiene la carga de expresar con claridad la causa que soporta ese pedimento, la cual, por lo dicho, debe estar determinada por el conflicto que espera sea resuelto en instancias judiciales a través de la definición del balance final de cuentas, pues no hacerlo así conduciría a contravenir la teleología que la inspira, al imponer al juez por esta vía la labor de ejecutar las obligaciones que corresponde a las partes vinculadas en la relación negocial, y no la de administrar justicia solucionando de manera definitiva las controversias que se pongan a su conocimiento, que es la que conforme a la ley le corresponde.

La pretensión de liquidación judicial entonces no se agota solamente en el hecho de pedir que se haga una declaración en tal sentido, sino que debe estar acompañada de los fundamentos fácticos de los que se derivarían las consecuencias jurídicas que se solicita sean declaradas con carácter definitivo y vinculante entre las partes, las cuales, a su vez, deben revelar el conflicto sobre el cual ha de pronunciarse el juez para dirimirlo, previa intervención de la contraparte. Si el conflicto, que es la causa del proceso, no existe, cualquier pronunciamiento que realice el juez de cara a la liquidación del negocio jurídico supondría suplantar a las partes en el cumplimiento de los deberes que solo a ellas compete ejecutar.



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

**Expediente:** 250002336000 201900758 01 (67.395)  
**Demandante:** UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS  
**Demandado:** BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.  
**Acción:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**Asunto:** Sentencia de segunda instancia

*Temas: OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - es de naturaleza eminentemente contradictoria, en tanto se encamina a juzgar las “controversias y litigios” originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa / PRETENSIÓN DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL – debe estar sustentada en un conflicto que debe ser resuelto por el juez.*

Surtido el trámite de ley sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que accedió a las pretensiones de la demanda.

Se solicitó la liquidación judicial del convenio interadministrativo 828/GV – 001 de 2013 con fundamento en que el Banco Agrario de Colombia S.A. no reportó la información necesaria para hacerlo de manera bilateral, ni ejecutó ese acto de manera unilateral como se había convenido.

### **I. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, adoptada el 25 de marzo de 2021, por medio de la cual se resolvió liquidar judicialmente el convenio interadministrativo 828/GV – 001 de 2013 suscrito entre la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Banco Agrario de Colombia S.A. en los siguientes términos:

*“PRIMERO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE el Convenio Interadministrativo 828 / GV - 001 de 2013 suscrito entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. en el siguiente sentido: i) Entre la UARIV y el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, no se encuentra pendiente el pago de suma alguna, por lo que se evidencia un saldo a favor de dichas entidades de CERO PESOS (\$0.00); ii) El BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, debe restituir al Programa de Vivienda Rural, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con lo previsto en la cláusula quinta del convenio, NUEVE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$9.836.987.500.00), correspondiente a sumas no comprometidas ni ejecutadas en el desarrollo del convenio y sumas que aun cuando se comprometieron,*

*cuatro años después de la finalización del plazo contractual no han cumplido su objetivo de otorgar soluciones de vivienda a la población víctima de la violencia en Colombia; iii) se encuentran debidamente ejecutados en virtud del convenio interadministrativo SEIS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS PESOS (\$6.796.345.500.00).*

*SEGUNDO: Sin condena en costas ni agencias en derecho”.*

2. Esta providencia resolvió la demanda cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho fueron los siguientes:

### **Pretensiones**

3. El 29 de octubre de 2019<sup>1</sup>, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante la UARIV, la UNIDAD, o la demandante) instauró demanda en contra del Banco Agrario de Colombia S.A. (en adelante el Banco o el demandado), con el objeto de que liquidara judicialmente el convenio Interadministrativo No. 828 de 2013<sup>2</sup>.

### **Hechos**

4. En apoyo de las pretensiones, la demandante enunció los siguientes hechos relevantes.

5. El 14 de febrero de 2013 las partes de este proceso celebraron el convenio interadministrativo 828, cuyo objeto consistió en: *“Aunar esfuerzos entre el BANCO y la UNIDAD, con el fin de coordinar, cofinanciar y desarrollar todas las actividades económicas, técnicas, humanas y administrativas, tendientes a llevar a cabo la ejecución de soluciones de vivienda, para atender a la población focalizada por la UNIDAD”*. El plazo de ejecución se estableció en un (1) año. En virtud de las prórrogas que se suscribieron, finalizó el 13 de febrero de 2017. El valor se fijó en \$16.633'333.000.

6. Vencido el plazo y en atención a que en los términos de la cláusula décimo novena el Banco debía elaborar la minuta de la liquidación del convenio, la Unidad le hizo varios requerimientos para que remitiera toda la información con el fin de verificar su desarrollo y avance, y que procediera a la liquidación. Sin embargo, no obtuvo respuesta.

7. Según el informe final del supervisor del convenio designado por la Unidad<sup>3</sup>, a enero de 2015 el Banco no estaba cumpliendo con sus obligaciones; la UARIV sí lo estaba haciendo.

<sup>1</sup> Reverso folio 5, c. 1.

<sup>2</sup> **PRIMERO:** *Que se ordene liquidar judicialmente el convenio interadministrativo No. 828 de 2013, toda vez que, la actuación administrativa, así como el requisito de procedibilidad fue agotado por parte de mi representada respecto de la solicitud de liquidación convencional con el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, quien ha hecho caso omiso a las solicitudes de liquidación convencional, declarándose la etapa de conciliación fallida* (reverso folio 3, c. 1)

<sup>3</sup> Refiere que el informe indicó que para agosto de 2014 el avance era del 30%, pues en ese momento se estaba adelantando el perfeccionamiento de contratos con gerencias integrales y, a su vez, éstas con ejecutores, interventores y trabajadores sociales, fase que estaba a cargo del Banco. A 19 de enero de 2015, el Banco reportó que 12 proyectos continuaban en la fase de perfeccionamiento de contratos entre las gerencias integrales, los ejecutores y trabajadores sociales. Mientras que en desarrollo de sus funciones la Unidad había

8. El Banco adjudicó \$16.626'853.395 para atender 954 hogares víctimas del conflicto armado, de los cuales se retiraron 21, las gerencias integrales reportaron que terminaron 427 viviendas y que estaban pendientes de ejecución y terminación 506.

9. Algunas gerencias integrales se encontraban en procesos de reclamación ante aseguradoras y liquidación unilateral debido a incumplimiento en el objeto de los contratos. En estos casos, existían avances diferenciales de ejecución, las viviendas que no iniciaron procesos de ejecución dependían de procesos jurídicos y de reclamaciones ante las aseguradoras.

10. De conformidad con el cruce de cuentas realizado por la supervisión del convenio, el Banco no había podido materializar la entrega de 506 subsidios de vivienda rural para las víctimas del conflicto armado, valorada cada una en \$15'916.500, para un total de \$8.053.749.000.

### **Los fundamentos de derecho**

11. La demandante invocó los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007. Expresó que las partes no lograron llegar a un acuerdo frente a la información requerida para proyectar el acta de liquidación bilateral y el Banco no lo hizo unilateralmente, por lo cual el juez debía decretar los saldos pendientes para culminar el proceso de liquidación del convenio.

### **La contestación de la demanda**

12. El Banco solicitó que se le diera la oportunidad para liquidar el convenio de manera bilateral en un plazo de seis (6) meses. En caso de que no se accediera, indicó no oponerse a las pretensiones, siempre que la liquidación respondiera a los hechos probados respecto de la ejecución del negocio jurídico. Sin perjuicio de ello, negó que previamente no hubiere iniciado el trámite para la liquidación, pues el 25 de julio de 2019 remitió a la Unidad la información necesaria para proceder a ello. El 26 siguiente, le informó que no era posible proceder a la liquidación de manera inmediata, pues primero se debían aclarar varias situaciones mencionadas en esa comunicación con el propósito de tener certeza tanto del avance de ejecución de los proyectos como de los montos, aspectos que estaban sujetos a lo que se definiera en las reclamaciones ante aseguradoras y procesos judiciales iniciados por el Banco respecto de varios contratos con el fin de recuperar recursos en riesgo o mal invertidos que fueron girados a las gerencias integrales. El 29 de julio de 2019 solicitó los datos del funcionario de la Unidad y su representante legal para la elaboración y suscripción del acta de liquidación, pero no obtuvo respuesta.

---

adelantado las gestiones relacionadas con la remisión a la Gerencia de Vivienda del Banco de la totalidad de hogares víctimas focalizados para la aplicación de los subsidios, realizando el acompañamiento en territorio a las gerencias integrales y gestionando la consecución de registros y documentos de los hogares requeridos en la etapa de formulación de proyectos.

## **Alegatos de primera instancia<sup>4</sup>**

13. La Unidad intervino<sup>5</sup> para indicar que las pruebas obrantes en el plenario otorgaban sustento a sus pretensiones. Pidió legalizar los saldos conforme a la cuantía señalada en la demanda, con sus respectivos rendimientos financieros y los perjuicios que le fueron causados, atendiendo los gastos procesales generados en este proceso y que se declare la responsabilidad del demandado por no liquidar el convenio y no remitir la información requerida<sup>6</sup>. El Banco lo hizo para insistir en lo expuesto en su contestación<sup>7</sup>. El Ministerio Público no se pronunció.

## **Los fundamentos de la sentencia impugnada**

14. El Tribunal resolvió las pretensiones en la forma indicada previamente. Para esto consideró que la demandante no efectuó una imputación de incumplimiento en contra del Banco ni solicitó el reconocimiento de sumas a su favor por ese concepto. Únicamente pretendió la liquidación judicial, por lo cual, en virtud del principio de congruencia, a ese preciso aspecto se ciñó el pronunciamiento.

15. De conformidad con el contenido del convenio, el único responsable de administrar los recursos y de aportarlos a efectos de otorgar los subsidios era el Banco, la UARIV solamente asumió obligaciones de acompañamiento y coordinación, por tanto, ningún saldo resultaba a su favor.

16. En la cláusula quinta del convenio se acordó que, a la finalización del proyecto, el Banco debía revertir al Programa de Vivienda Rural los recursos apropiados del presupuesto nacional que no fueran ejecutados ni comprometidos. El Ministerio de Agricultura le transfirió la suma de \$16.633'333.000 como tope máximo para que, en su condición de otorgante y administrador de los subsidios de vivienda rural, cubriera los que solicitaran las personas desplazadas por la violencia calificadas como víctimas por la UARIV, valor que cubría costos directos e indirectos. El Banco solo otorgó subsidios por valor de \$16.626'853.395 para 954 hogares, por lo cual debía revertir al Programa de Vivienda Rural el monto de \$6'479.605. El Banco giró a las gerencias integrales –encargadas de desarrollar la coordinación y administración de los procesos constructivos– \$15.184'341.000, por lo cual, respecto del valor adjudicado para las viviendas –\$16.626'853.395–, resultaba un saldo de \$1.442'512.395. Se desconoce la destinación de esos recursos, por lo que se clasifican como saldos no ejecutados ni comprometidos que también deben ser reintegrados al Programa de Vivienda Rural.

17. Solo se terminaron 427 viviendas, cada una por valor de \$15'916.500, para un total de \$6.796'345.500, por tanto, de los \$15.184'341.000 girados a las gerencias integrales, hay un saldo de \$8.387'995.500, que también deben ser

<sup>4</sup> A través de auto del 8 de febrero de 2021, el Tribunal decidió prescindir de la audiencia inicial y dictar sentencia anticipada en consideración a que negó la excepción de caducidad que se propuso y las partes solo solicitaron incorporar al proceso pruebas documentales (art. 42, Ley 2080 de 2021). En el mismo auto decretó las siguientes pruebas documentales: copia del expediente contractual en medio magnético, copia del informe final de supervisión, copia de varios correos y solicitudes, comunicaciones del 25, 26 y 29 de julio de 2019, con sus anexos (Samai, índice 15).

<sup>5</sup> Samai, índice 20.

<sup>6</sup> Estas pretensiones no fueron formuladas en la demanda. En ninguna parte del cuerpo del libelo se hace alusión a estos aspectos.

<sup>7</sup> Samai, índice 21.

revertidos al Programa de Vivienda Rural. Aunque estos recursos fueron girados, 4 años después de finalizado el convenio no han cumplido su finalidad. El Banco manifestó que su valor final está sujeto a lo que se determine en reclamaciones a aseguradoras y procesos judiciales; sin embargo, ello no lo exonera de su deber de vigilancia e inspección, además de que esos saldos no pueden quedar indefinidamente indeterminados.

18. Con base en las anteriores precisiones, el valor que debe revertir el Banco al Programa de Vivienda Rural asciende a \$9.836'987.500.

## **II. EL RECURSO DE APELACIÓN**

19. El demandado solicitó que se revoque la decisión. Expresó:

20. Se vulneró el principio de congruencia y el derecho de defensa. Se emitieron pronunciamientos distintos a los establecidos en la litis. Se determinaron obligaciones del Banco con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que no hizo parte del proceso.

21. La liquidación no corresponde a la realidad y a la Ley. No tiene en cuenta los descuentos del artículo 66 del Decreto 900 de 2012 (gastos de administración y funcionamiento, gastos y costos de gerencias integrales).

22. La liquidación se basó en una indebida valoración de los hechos y las pruebas. No se cuenta con la información necesaria para constatar en qué medida y de qué forma fueron cumplidas las obligaciones.

### **Trámite en segunda instancia**

23. En auto del 21 de mayo de 2021<sup>8</sup>, el Tribunal concedió el recurso de apelación y esta Corporación lo admitió en proveído del 28 de septiembre de ese mismo año<sup>9</sup>. Dado que al presente asunto le son aplicables las previsiones de la Ley 2080 de 2021<sup>10</sup>, que modificó el artículo 247 del CPACA, no se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, comoquiera que no hubo petición probatoria en segunda instancia.

24. El Ministerio Público conceptuó que no se vulneró el principio de congruencia, pues el análisis del Tribunal se dirigió a justificar y ordenar la legalización de los saldos del convenio. Sin embargo, estimó que se debe modificar el fallo, para que, a través de un trámite incidental, se adopte la liquidación judicial del convenio en aras de tomar en cuenta los gastos por concepto de administración establecidos en la ley, así como el valor definitivo del remanente del presupuesto que debe ser devuelto al Programa de Vivienda Rural<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Samai, índice 26.

<sup>9</sup> Samai C.E., índice 4.

<sup>10</sup> El recurso de apelación se interpuso el 9 de abril de 2021, esto es, en vigencia de la Ley 2080 -25 de enero de 2021-.

<sup>11</sup> Samai C.E., índice 11.

## II. CONSIDERACIONES

25. El objeto de este proceso ha versado, desde su inicio, exclusivamente en torno a la pretensión de liquidación judicial del convenio 828 de 2013, sin comprometer el planteamiento de un verdadero conflicto entre las partes de cara a lo que deberían ser los resultados de ese ejercicio en función del alcance y cumplimiento de las obligaciones de cada una de ellas, que les hubiere impedido arribar a realizar ese acto en los términos que convinieron, e impuesto la necesidad de acudir al juez para que, como tercero neutral, lo resuelva, lo que denota la ausencia de una causa específica que llene de contenido la pretensión de liquidación judicial y, por contera, pone en evidencia la ausencia de un objeto litigioso sobre el cual debiera recaer el pronunciamiento judicial.

26. A pesar de que el aspecto mencionado no fue debatido por el demandado, la Sala advierte la necesidad de analizarlo oficiosamente, en tanto hace alusión a la existencia de un presupuesto ineludible para proferir una sentencia de mérito<sup>12</sup>, relativo al propio objeto de la jurisdicción.

27. Más allá de que la demandante afirmara que solicitó la información pertinente para verificar el desarrollo y el avance del negocio jurídico con miras a agotar la etapa de liquidación que se estipuló sin obtener respuesta del demandado, y de que éste, a su vez, indicara que sí remitió tal información con la anotación de que no era posible realizar la liquidación hasta tanto se definieran una serie de circunstancias<sup>13</sup> asociadas al cumplimiento de los contratos celebrados con las gerencias integrales<sup>14</sup>, pero que tampoco obtuvo respuesta, no se observa el planteamiento de una pugna entre los dos extremos que refleje unos intereses o siquiera unas posiciones contrapuestas en función de lo que debería ser el resultado de ese ejercicio de liquidación, que justifique la intervención del juez en aras de determinar en derecho, con carácter definitivo y vinculante, a quien le asiste razón.

28. Lo anterior se evidencia con claridad a partir del contenido de la demanda y se ve reflejado en todas las actuaciones procesales posteriores:

---

<sup>12</sup> Al respecto, es pertinente mencionar que, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, la Sala Plena de esta Sección se pronunció en relación con la posibilidad que tiene el juez de lo contencioso administrativo de pronunciarse, incluso de oficio, sobre los presupuestos necesarios para proferir una decisión de mérito: *“Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del ad quem frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”* (énfasis agregado).

<sup>13</sup> Con el objeto de establecer con certeza los montos verdaderamente ejecutados, así como determinar si se debían retirar hogares para que pudieran postularse a otros subsidios

<sup>14</sup> *“CLÁUSULA QUINTA.- Manejo de recursos: EL BANCO contratará los operadores que fueren necesarios una vez se verifique que el beneficiario de la Política de Víctima tiene la propiedad o la posesión regular, de acuerdo con las condiciones de procedibilidad previstas en la reglamentación operativa del BANCO” // “CLÁUSULA SEXTA.- Obligaciones del BANCO: (...) B). Obligaciones Específicas: Son obligaciones específicas las siguientes: (...) 2) Contratar la Gerencia Integral u operador en la forma y condiciones previstas en el marco legal y reglamentario de vivienda rural para que: a) Elabore el proyecto (o los proyectos de vivienda rural), según corresponda, del (los) cual (es) se beneficiarán los hogares focalizados por LA UNIDAD. b) Contratar el ejecutor de obra y a la interventoría de obra en la forma y condiciones mínimas que se determinan en el marco legal y reglamentario de vivienda rural (...)”* (folio 50, c. 1).

29. En el libelo introductorio se hizo referencia a la información con la que a ese momento contaba la Unidad respecto de lo que reflejó la ejecución del negocio jurídico. Específicamente, se remitió al informe final rendido por la supervisora que la demandante designó para el convenio<sup>15</sup>, en el cual se hizo una relación del valor asignado por el Banco para atender los subsidios de 954 hogares calificados como víctimas por la UARIV (\$16.626'853.395), de los hogares retirados (21), de las viviendas terminadas (427), y de las que no había finalizado o no iniciaron a ejecutarse (506). Asimismo, en un cuadro, se hizo una relación del avance respecto de cada una de las gerencias integrales, discriminando para cada una de ellas en función de cada departamento y municipio, el número de hogares a los que se asignó el subsidio, los retirados, las viviendas terminadas, las pendientes por terminar, así como el estado en el que estaban los contratos con cada gerencia integral. Se estableció que el valor de los subsidios cuya entrega no había podido materializar el Banco –las 506 viviendas–, según el valor determinado para cada una de ellas –\$15'916.500–, ascendía a \$8.053'749.000, que fue el valor por el que se estimó la cuantía de la demanda.

30. En la pretensión, la Unidad no pidió que se adoptara ese valor como el resultado final del balance de cuentas, solo que se liquidara judicialmente el convenio, en tanto, pese a los requerimientos presentados al Banco para realizarla, éste habría guardado silencio<sup>16</sup>. En el acápite de fundamentos de derecho, señaló que dado que las partes no lograron ponerse de acuerdo respecto de la “*información requerida para proyectar el acta de liquidación bilateral*” –no frente al alcance de las obligaciones o de su cumplimiento y su impacto en el resultado final del cruce de cuentas–, y en atención a que el Banco no liquidó el convenio de forma unilateral, el juez debía decretar los saldos pendientes para “*culminar el proceso de liquidación del citado convenio*”. Es decir, puso completamente en manos del juez el análisis de la información que suministró, para que fuera éste el que elaborara y finalizara la etapa de liquidación que en el convenio se acordó<sup>17</sup>.

31. Si bien en el hecho octavo de la demanda se indicó que a enero de 2015 –aproximadamente 2 años antes de la finalización del convenio, 13 de febrero de 2017– el Banco no había cumplido sus obligaciones y la Unidad sí, lo cierto es que ningún desarrollo se hizo respecto de esta mención de cara al balance final de cuentas, ni se formuló pretensión alguna en contra del Banco sustentada en ese

<sup>15</sup> Elaborado el 30 de julio de 2019, por el Coordinador del Grupo de Gestión de la Subdirección Técnica de la Unidad (cd, folio 6 c. 1, archivo “*Informe final de supervisión 828*”)

<sup>16</sup> “**PRIMERO:** Que se ordene liquidar judicialmente el convenio interadministrativo No. 828 de 2013, toda vez que, la actuación administrativa, así como el requisito de procedibilidad fue agotada por parte de mi representada respecto a la solicitud de liquidación convencional con el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, quien ha hecho caso omiso a las solicitudes de liquidación convencional, declarándose la etapa de liquidación fallida”.

<sup>17</sup> Debido a su especial naturaleza, los convenios interadministrativos se rigen preferentemente por sus propias cláusulas. La Ley 80 de 1993 no rige automáticamente sus estipulaciones pues, dadas sus finalidades, se podría malograr la conjunción de esfuerzos al aplicar normas que parten de una premisa de intercambio de bienes y servicios entre entidades públicas y sus contratistas. Sin perjuicio de ello, en aquellos aspectos en los que las partes no hayan establecido una regulación expresa, tanto la Ley 80 de 1993 como las normas civiles y comerciales pueden entrar a integrar el contenido del convenio, para lo cual se deberá tener especial cuidado de no desnaturalizar el negocio jurídico y sus finalidades colaborativas. Al respecto se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias de esta Subsección: sentencia del 14 de junio de 2019, Exp. AP2-552, sentencia del 20 de noviembre de 2019, Exp. 61.429, sentencia del 21 de mayo de 2021, Exp. 57.822. En el mismo sentido, concepto de 1 de noviembre de 2016 [Rad. 11001-03-06-000-2016-00125-00(2305), Sala de Consulta y Servicio Civil.



hecho que condujera a analizar su responsabilidad y el impacto que ésta pudiera tener en el cruce final de saldos.

32. Al contestar la demanda, el Banco expresó que siempre estuvo presto a realizar la liquidación, pero que no obtuvo respuesta de la Unidad y solicitó que se diera la oportunidad para que el trámite se realizara entre las partes como se había convenido. La petición no fue atendida por el Tribunal y tampoco se insistió en ella.

33. El Banco también expresó que, si no se accedía a su solicitud, no se oponía a que la liquidación se hiciera judicialmente, siempre que reflejara la realidad de la ejecución del convenio, es decir, tampoco propuso los términos en que ésta se debía realizar ni los resultados a los que se debía llegar. No debatió la información reportada en la demanda respecto del desarrollo y el estado en el que finalizó el convenio. Al contrario, la ratificó, aunque afirmó que no era suficiente para establecer el estado último, debido a que era necesario primero aclarar algunas situaciones que podían impactar el resultado final.

34. Al referirse a la comunicación que habría remitido a la Unidad el 25 de julio de 2019 en aras de avanzar en el proceso de liquidación, coincidió con los datos que ésta reportó en la demanda respecto del valor que se adjudicó para atender 954 hogares (\$16.626'853.395), el número de hogares retirados (21), el número de viviendas terminadas según la información reportada por las gerencias integrales (427), y las que quedaron pendientes de ejecución y terminación (506)<sup>18</sup>. Además, aportó el informe rendido por el supervisor que el Banco designó<sup>19</sup> –que habría remitido a la Unidad en correo del 26 de octubre de 2019– y que coincide con el informe del supervisor designado por la Unidad respecto del avance de cada una de las gerencias integrales. De hecho, el cuadro que aparece en ambos informes con el reporte de esa información es exactamente el mismo.

35. En el informe del supervisor del Banco se indicaron además las circunstancias que debían tenerse en cuenta para realizar la liquidación: (i) se debían atender los resultados de los procesos de liquidación unilateral y reclamaciones de siniestros ante aseguradoras que estaba adelantando respecto de varios contratos con el fin de recuperar recursos en riesgo o mal invertidos que fueron girados a las gerencias integrales; (ii) la cifra de 427 viviendas que se reportaron como construidas podía sufrir variaciones, si se requiriera verificar en terreno su estado y recibo a satisfacción por parte de los beneficiarios dentro de los procesos jurídicos que en ese momento estaban en curso; (iii) se debían revisar las obligaciones de la Unidad frente a hogares priorizados, de cara a la situación jurídica de varios de los contratos; (iv) la Unidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –como rector de la política VISR– y el Banco debían evaluar la factibilidad de continuar con el desarrollo de las soluciones de vivienda faltantes o no ejecutadas en su totalidad, de cara a lo que podían ser las resultas de las reclamaciones ante aseguradoras y de los procesos judiciales que se venían surtiendo y el tiempo que podían tomar, en la medida que el Banco no estaba facultado para decidir el retiro de los hogares de las bases de datos que estaban afectados por esas situaciones, para que quedaran habilitados para postularse a un nuevo subsidio.

---

<sup>18</sup> Folio 45, c. 1.

<sup>19</sup> Folios 65 a 73, c. 1.

36. En la sentencia de primera instancia, el Tribunal partió por advertir que ninguna de las partes se opuso a que la liquidación se realizara judicialmente y tampoco indicaron cómo se debía elaborar tal ejercicio, sino que el interés estaba determinado en que el acto se realizara. Preciso también que no se formularon pretensiones de incumplimiento en contra del Banco, ni se solicitó el reconocimiento de algún valor a favor de la Unidad, por lo cual, en virtud del principio de congruencia, la providencia se limitaba estrictamente a efectuar el cruce de cuentas, que fue lo que se hizo.

37. El panorama descrito pone en evidencia que no existe conflicto entre las partes respecto de lo que debería ser el balance final de cuentas, ni siquiera expresaron una posición al respecto que el juzgador pudiera tomar y confrontar para evidenciar posiciones contrapuestas y pronunciarse sobre su corrección para, al final, adoptar una determinación que las vincule a ambas. El interés de la demanda se redujo a que se realice judicialmente la liquidación. Esa pretensión no se soportó en la necesidad de resolver un conflicto de cara al alcance o la ejecución de las obligaciones de cada una de ellas que pudiera tener impacto en el resultado final del cruce de cuentas lo que, a su vez, muestra que en este caso la pretensión de liquidación judicial está desprovista de una causa que permita al juez resolverla.

38. El fundamento fáctico de la demanda se circunscribió a señalar que el Banco no remitió la información necesaria para realizar la liquidación y tampoco hizo el balance unilateralmente. El Banco expresó que sí la remitió, pero que fue la Unidad la que no se pronunció. Sin perjuicio de ello, reafirmó su voluntad de llevar a cabo ese acto de manera concertada, por lo que tampoco se evidencia un conflicto entre las partes de cara a su voluntad para realizar el balance final de cuentas. Con todo, si ese fuera el escenario, ni siquiera en ese evento el juez estaría llamado a realizar la liquidación, en tanto su función no consiste en fungir como ejecutor de las obligaciones que las partes voluntariamente han asumido. A lo sumo, si es que la pretensión se encaminara por esa vía –que no fue así–, podría, de encontrarse dados los elementos para ello, ordenar el cumplimiento de una obligación de hacer.

39. Es pertinente también advertir que la demandante no formuló una pretensión de incumplimiento en contra del Banco por no haber remitido la información que le requirió para avanzar en el trámite de la liquidación que pactaron, y tampoco por no haber realizado la liquidación de manera unilateral como se convino<sup>20</sup>, escenario que, de todos modos, no conduciría, *per se*, al juez a asumir la ejecución de las obligaciones de las partes, sino a determinar, si es el caso, la responsabilidad del demandado derivada de la inobservancia de las suyas, sin perjuicio de que, si existe un conflicto de cara al balance final del negocio jurídico, pudiera también plantear las pretensiones respectivas que conduzcan a solucionarlo y a que, por esta vía, se adopte la liquidación judicial.

40. En suma, el hecho de que una y otra parte afirmaran que intentaron realizar el trámite de la liquidación sin respuesta de la otra, no revela la existencia de un litigio que deba ser resuelto por el juez, menos asumiendo la ejecución de las

---

<sup>20</sup> “CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA- Liquidación. El presente convenio se liquidará por las partes dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo estipulado en el contrato, o en su defecto de manera unilateral por parte de la Gerencia de Vivienda dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación bilateral” (folio 53, c. 1).

obligaciones que solo a ellas corresponde; admitirlo sería tanto como aceptar que, ante la inobservancia de las obligaciones de los contratantes, el juez de lo contencioso administrativo es el llamado a desarrollarlas, lo cual no es admisible de cara al objeto con el que el legislador concibió esta jurisdicción, asunto respecto del cual ya ha tenido oportunidad de pronunciarse esta Subsección en el entendido que adelante se expresa y se reitera por ser pertinente en relación con el proceso que ahora ocupa su atención<sup>21</sup>.

41. El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 consagra el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en los siguientes términos:

*“La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las **controversias** y **litigios** originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”* (énfasis agregado).

42. Al igual que lo consagraba el ya derogado artículo 82 del Decreto 01 de 1984, la norma transcrita denota con toda contundencia y claridad que el objeto de esta jurisdicción es de naturaleza eminentemente contradictorio, en tanto se encamina a juzgar las “*controversias* y *litigios*” originados, entre otros, en el marco de los negocios jurídicos sujetos al derecho administrativo en los que estén involucradas entidades públicas o particulares en ejercicio de función administrativa, para que sea el juez, como tercero neutral, el que, surtido el debido proceso, se pronuncie sobre ellos y los resuelva<sup>22</sup>.

43. Lo anterior impone razonar que los procesos contencioso subjetivos que se surten ante esta jurisdicción suponen la existencia de un litigio entre las partes que se traslada al juez para que lo resuelva con carácter definitivo y vinculante para ellas. Esa lógica evidencia que el conflicto es la causa que justifica la existencia del proceso, en la medida que constituye el objeto sobre el cual debe recaer el pronunciamiento del juez y, en esa misma secuencia, se muestra como el marco que fija el límite de su competencia.

44. La labor del juez no consiste, en manera alguna, en sustituir a los sujetos vinculados a una determinada relación negocial en el cumplimiento de los deberes que surjan en cabeza de cada uno de ellos a raíz de tal relacionamiento. No es su función, en el marco de las “*controversias*” de naturaleza contractual, reemplazar a las partes en el cumplimiento de sus deberes negociales.

---

<sup>21</sup> Sentencias del: 20 de mayo de 2022, Exp. 55868, 21 de noviembre de 2022, Exp. 68646 y 27 de octubre de 2023, Exp. 63163.

<sup>22</sup> “Cabe precisar en este punto que no todo proceso que se surte ante esta jurisdicción supone propiamente un litigio entendido como el enfrentamiento o la pugna entre diversos intereses subjetivos opuestos, aunque, también se advierte, no por ello los procesos que no participan de esta condición dejan de ser contenciosos – por oposición a los procesos de jurisdicción voluntaria–, pues, en todo caso, existen posiciones opuestas o controversiales, aunque sea a nivel meramente objetivo o legal, que se revelan en las condiciones de demandante y demandado y a través suyo siempre se busca una declaración que vincule a la parte demandada”, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de mayo de 2022, Exp. 55868.

45. Como lo dijo la Sala en una oportunidad previa<sup>23</sup>, la apertura de la jurisdicción administrativa, como especie de la justicia administrativa, emerge como un instrumento jurídico de control judicial y de resolución de los conflictos originados en las relaciones del Estado con los administrados e, incluso, entre entes públicos, pero nunca como un mecanismo de coadministración, pues ello sería contrario al principio de separación de poderes. Es por esta circunstancia que las funciones asignadas a esta jurisdicción constituyen un dispositivo de defensa y protección de los derechos e intereses que en desarrollo de tales actuaciones se puedan ver comprometidos, pero no como un medio para culminar o completar el ejercicio de obligaciones que solo compete a los sujetos de una determinada relación negocial.

46. El artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 dispone que, en el marco del medio de control de controversias contractuales, es posible que se formule la pretensión de liquidación judicial. Al margen del régimen jurídico aplicable al respectivo negocio, esta previsión normativa debe ser leída de manera coherente y concordante con el objeto que define la labor de esta jurisdicción, lo que supone, a su vez, que la demandante tiene la carga de expresar con claridad la causa que soporta ese pedimento, la cual, por lo dicho, debe estar determinada por el conflicto que espera sea resuelto en instancias judiciales a través de la definición del balance final de cuentas, pues no hacerlo así conduciría a contravenir la teleología que la inspira, al imponer al juez por esta vía la labor de ejecutar las obligaciones que corresponde a las partes vinculadas en la relación negocial, y no la de administrar justicia solucionando de manera definitiva las controversias que se pongan a su conocimiento, que es la que conforme a la ley le corresponde.

47. La pretensión de liquidación judicial entonces no se agota solamente en el hecho de pedir que se haga una declaración en tal sentido, sino que debe estar acompañada de los fundamentos fácticos de los que se derivarían las consecuencias jurídicas que se solicita sean declaradas con carácter definitivo y vinculante entre las partes, las cuales, a su vez, deben revelar el conflicto sobre el cual ha de pronunciarse el juez para dirimirlo, previa intervención de la contraparte. Si el conflicto, que es la causa del proceso, no existe, cualquier pronunciamiento que realice el juez de cara a la liquidación del negocio jurídico supondría suplantar a las partes en el cumplimiento de los deberes que solo a ellas compete ejecutar.

48. En este caso, como ya se analizó, la pretensión de liquidación judicial no se fundamentó en una causa que evidenciara en la existencia de un conflicto entre las partes respecto del alcance de las obligaciones o su cumplimiento con impacto en el resultado que debería arrojar el balance final de cuentas, sino llanamente, en la afirmación de que, como las partes no realizaron ese acto ni bilateral ni unilateralmente, era el juez el que debía asumir esa labor para completar la etapa de liquidación que convinieron, pretensión que planteada en esos términos no está llamada a prosperar por las razones previamente expuestas. En consecuencia, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negará la pretensión única formulada en la demanda.

49. Se añade en este punto que en los fundamentos jurídicos de la demanda se invocaron los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 para

---

<sup>23</sup> Ídem.

señalar con base en esta normativa que como las partes no realizaron la liquidación, ni bilateral ni unilateralmente, correspondía hacerlo al juez. Al respecto, es pertinente precisar que, dada su especial naturaleza que está determinada por la conjunción de esfuerzos para lograr un objetivo común –no por la retribución de un bien o servicio por parte de un contratista que es, en esencia, la materia de la que se ocupa el EGCAP– los convenios interadministrativos se rigen por las normas que las partes se den y sólo de manera supletiva y en cuanto no se oponga a su esencia, podría acudirse a las normas que rigen la contratación de las entidades pública<sup>24</sup>. Las partes del convenio acordaron que debía liquidarse bilateralmente o, de no lograrse acuerdo en un plazo de cuatro (4) meses, de manera unilateral por el Banco en un término de dos (2) años<sup>25</sup>; de manera que la pretensión de este proceso se justifica en esta estipulación y no en el cumplimiento de un deber legal.

50. Más allá de ello, la Sala debe ser precisa en cuanto a que, sea cual fuere el régimen jurídico aplicable al negocio respecto del cual se solicita al juez su liquidación, lo cierto es que la pretensión de liquidación –como cualquier otra– debe estar soportada en una causa clara y específica que la soporte, la cual, debido al objeto definido de esta jurisdicción, no puede estar sustentada en el interés general y abstracto de que se lleve a cabo ese acto, sino en la exposición de un conflicto que deba ser resuelto por el juez como tercero neutral, lo cual se justifica también en el hecho de que el medio de control de controversias contractuales es eminentemente subjetivo.

51. En este caso, como ya se analizó, la Unidad no expuso una causa específica que explicara y justificara su interés en la liquidación en función de un litigio que debiera ser resuelto en sede judicial, sino que se limitó a señalar que la liquidación debía realizarse para “*culminar el proceso de liquidación del citado convenio*”, sin siquiera especificar la forma en la que esperaba que finalizara el balance de cuentas, lo que, por las razones expuestas, impide acceder a su pretensión. En consecuencia, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negará la pretensión única formulada en la demanda.

52. Sin perjuicio de que las razones acabadas de expresar resultan suficientes para revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negar la pretensión de liquidación que se formuló, se estima pertinente y necesario advertir que, incluso, si en gracia de discusión se admitiera que entre las partes sí existió un conflicto –cualquiera fuera su naturaleza–, o que por el solo hecho de que el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 señale que es posible formular la pretensión de liquidación el juez es el llamado a realizarla, al margen de que verdaderamente exista o no un litigio en torno a tal balance, lo cierto es que en este caso la pretensión de liquidación judicial no estaría llamada a prosperar, en la medida que no obran los elementos probatorios suficientes que permitan establecer con certeza el resultado final del convenio.

53. Las pruebas que reposan en plenario permiten establecer que, a través de la Resolución 013 del 21 de enero de 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2019, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Exp. AP2-552.

<sup>25</sup> Cláusula décima novena.

Rural destinó la suma de \$16.633'333.000 para atender el programa estratégico denominado “*Atención a La Población Beneficiaria del Programa de Unidad de Víctimas*” coordinado por la UARIV, valor que, como entidad otorgante<sup>26</sup>, el Banco debía destinar a ese cometido, para lo cual, el 14 de febrero de 2013 celebró el convenio interadministrativo con esa Unidad, por medio del que se comprometió a aportar tales recursos, de los cuales, en los términos del artículo 66 del Decreto 1160 de 2010 –modificado por el artículo 26 del Decreto 900 de 2012– y de lo estipulado en el numeral 1 del literal B) de la cláusula sexta, debía descontar el costo de administración. Así mismo, se comprometió, entre otras cosas, a contratar la gerencia integral u operador<sup>27</sup> para que elaborara el proyecto de vivienda de interés rural del que se beneficiarían los hogares que fueran focalizados por la Unidad, el ejecutor de la obra y el interventor; a su vez, la Unidad se comprometió, entre otras cosas, a certificar los hogares beneficiarios de la política de víctimas y, en general, a realizar todas las gestiones que, dentro de sus competencias, fueran necesarias para lograr el adecuado desarrollo del proyecto.

54. En la cláusula quinta del convenio se estipuló<sup>28</sup>:

*“**Manejo de recursos: EL BANCO** contratará los operadores que fueren necesarios una vez se verifique que el beneficiario de la Política de Víctimas tiene la propiedad o la posesión regular, de acuerdo con las condiciones de procedibilidad previstas en la reglamentación operativa del **BANCO**. **Parágrafo.- Reversión de recursos:** A la finalización del proyecto o proyectos VISR, **EL BANCO**, revertirá al Programa de Vivienda Rural, los recursos apropiados por el Presupuesto Nacional para la ejecución del objeto del presente convenio destinados al Subsidio de VIS Rural que no fueron ejecutados ni comprometidos, si los hubiere” (énfasis agregado)”.*

55. De conformidad con los informes rendidos por los supervisores designados por la Unidad y por el Banco<sup>29</sup> con base en los reportes de las gerencias integrales de los proyectos, de los recursos asignados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco otorgó la suma de \$16.626'853.395 para atender a 954 hogares, de los cuales se retiraron 21 y, según la información reportada por las gerencias integrales, se construyeron 427 viviendas y quedaron pendientes 506.

56. Si bien la información que obra en el plenario permitiría determinar el valor de los recursos que no fueron comprometidos y que, por tanto, en los términos de la citada cláusula quinta, deberían ser revertidos al Programa de Vivienda Rural<sup>30</sup>, resulta insuficiente para establecer el monto efectivo de los recursos que, estando comprometidos, fueron efectivamente ejecutados, en la medida que los informes de supervisión reportados por ambas entidades dan cuenta de que, según lo reportado por las gerencias integrales, quedaron pendientes de ejecución y terminación 506 viviendas, respecto de las cuales, se dijo, existen avances diferenciales de ejecución y otras que no iniciaron procesos de construcción; sin embargo, no

<sup>26</sup> Decreto 1160 de 2010, artículo 10.

<sup>27</sup> Decreto 1160, artículo 63, parágrafo 1. Decreto 960 de 2012, artículo 2 y 18.

<sup>28</sup> Folio 50, c. 1,

<sup>29</sup> En la cláusula octava del convenio se estipuló que la supervisión administrativa y financiera sería desarrollada de manera conjunta entre funcionarios designados por la Unidad y el Banco.

<sup>30</sup> En tanto está probado –y no existe discusión entre las partes– que de la suma de \$16.633'333.000 que asignó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para atender el programa estratégico denominado “*Atención a La Población Beneficiaria del Programa de Unidad de Víctimas*”, el Banco adjudicó la suma de \$16.626'853.395 para atender los subsidios de 954 hogares, lo que arroja un saldo de \$6'479.605.

esclarecen –ni ninguna otra prueba lo hace– el grado de avance de estas unidades, los recursos efectivamente invertidos en ellas, o si eran aprovechables en algún grado en función de lo que se hubiere podido ejecutar.

57. En su contestación, el Banco señaló que a la fecha estaban en curso reclamaciones judiciales por el incumplimiento de las obligaciones de las gerencias integrales, así como reclamaciones ante aseguradoras y también que había expedido actos de liquidación unilateral; no obstante, fuera del informe del supervisor, que describe lo dicho de manera general, no aportó las liquidaciones unilaterales, las reclamaciones ni las demandas judiciales, y tampoco adujo pruebas que permitan determinar con claridad, especificidad y certeza, las causas en las que se habrían sustentado. Ningún medio demostrativo reporta, con el grado de detalle que se requiere de cara a realizar el balance final del convenio, el desarrollo de tales contratos, sus avances, el manejo que dieron a los recursos destinados para la construcción de las viviendas o los avances específicos que se habrían logrado respecto de las unidades que no se finalizaron.

58. Adicionalmente, la Sala carece de información para establecer con certeza el porcentaje de los recursos que se habrían destinado a costos de administración, pues el artículo 66 del Decreto 1160 de 2010 –modificado por el artículo 26 del Decreto 900 de 2012– establece que tales costos **no pueden ser superiores** al 9.5% de los recursos apropiados en el Presupuesto Público Nacional y transferidos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los medios demostrativos obrantes en el plenario no permiten determinar si los costos ascendieron a ese valor máximo, o si fueron menores.

59. En estas condiciones, aun si se admitiera que, al margen de un verdadero conflicto de cara al cruce de cuentas final, al juez corresponde realizar el ejercicio de liquidación del convenio, lo cierto es que, en este caso, ni siquiera bajo ese supuesto sería posible realizar ese ejercicio, dado que la demandante no cumplió con la carga que a ella incumbía de acreditar las bases mínimas que permitieran realizar el balance final de cuentas, en los términos del artículo 167 de CGP.

60. Finalmente, la Sala estima necesario advertir que la liquidación que realizó el Tribunal, además de estar desprovista de un conflicto que lo condujera como tercero neutral a adoptarla, y carecer de soporte probatorio suficiente, en contra de lo estipulado en la citada cláusula quinta, condujo a ordenar restituir al Programa de Vivienda Rural recursos que, aunque no existe claridad respecto del monto efectivamente ejecutado, estaban comprometidos en el programa estratégico denominado “*Atención a La Población Beneficiaria del Programa de Unidad de Víctimas*”, en tanto ya se habían otorgado los subsidios, lo cual no solo no estaba soportado en una pretensión de parte, sino que además, vulnera derechos de los terceros beneficiarios a quienes, sin ser retirados del programa –aspecto que también escapa a la mera pretensión de liquidación del contrato que fue la que se formuló– y sin haber intervenido en este proceso, quedarían desprovistos de los recursos que respaldaron los subsidios que les fueron adjudicados, razón adicional que impide confirmar la sentencia de primera instancia, sin lugar a adoptar una liquidación de remplazo, por las razones ya anotadas.

## Costas

61. Habida consideración de que en este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, numerales 1 y 4, la Sala condenará en costas de ambas instancias a la demandante en la medida en que es la vencida en el proceso y dado que se revocará íntegramente la sentencia de primera instancia. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

62. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se regirán por el Acuerdo 10554 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda. De conformidad con su artículo segundo, en la fijación de las tarifas, dentro de rangos mínimos y máximos establecidos en ese mismo Acuerdo, debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente.

63. En lo que concierne a los procesos declarativos que carezcan de cuantía o no se formulen pretensiones pecuniarias<sup>31</sup>, el numeral 1 del artículo 5 del referido Acuerdo señala que las agencias en derecho de la primera instancia se deben fijar entre 1 y 10 SMLMV. Para la segunda instancia, esa misma norma dispone que se deben fijar entre 1 y 6 SMLMV.

64. Dado que el Banco contó con apoderado judicial en el curso de ambas instancias e intervino activamente en las diferentes etapas del proceso y, además, formuló el recurso de alzada, se condenará a la Unidad a pagar a su favor, por concepto de agencias de la primera instancia, el monto de dos (2) SMLMV, y por concepto de agencias en derecho de la segunda instancia, el monto de un (1) SMLMV.

### III. PARTE RESOLUTIVA

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

#### FALLA:

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 25 de marzo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se dispone:

**NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de la primera y segunda instancia a la Unidad

---

<sup>31</sup> En este caso, solo se solicitó que se realizara la liquidación judicial, sin indicar el resultado que pretendía que debía arrojar ese ejercicio. Como la Unidad no tenía erogación presupuestal alguna en el convenio, no solicitó que se reconociera ningún saldo a su favor, sino que su interés se redujo a que se haga el balance final de cuentas, por lo cual puede concluirse que respecto de esta entidad el proceso carecía de cuantía.



Expediente 250002336000201900758 01 (67.395)  
Demandante: Unidad para la Atención y Reparación Integral  
a las Víctimas  
Demandado: Banco Agrario de Colombia S.A.  
Acción: Controversias contractuales

para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a favor del Banco Agrario de Colombia S.A. La liquidación se hará de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de conformidad con el artículo 366 del Código General del Proceso.

**TERCERO: FIJAR** las agencias en derecho de la primera instancia en dos (2) SMLMV, y las de la segunda instancia en un (1) SMLMV, a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a favor del Banco Agrario de Colombia S.A.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**  
(salvamento de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF

*Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.*

