



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado N°: 1200OAJ-2023-0000244-IE  
No. Caso: 751085  
Fecha: 25-08-2023 09:44:36  
TRD:  
Rad. Padre:

## MEMORANDO

Bogotá.

PARA: CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN  
Subdirección Administrativa Y Financiera

DE: JEFE DE OFICINA

ASUNTO: Estado proceso radicado 13001333301120170003501  
Demandante INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI  
Demandado INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -  
INCODER

Respetada doctora Camila;

En atención al correo electrónico recibido el pasado 8 de agosto del año en curso, en el cual la Contratista Alexandra Bautista Sepúlveda del GIT de Contabilidad, solicita concepto jurídico relacionado con la *“incobrabilidad de la cartera del cliente INCODER, respecto del cobro de la factura N° 00-076-3202 del Contrato 00738 por valor de \$11.255.335”*, emitimos pronunciamiento de conformidad con las funciones establecidas para la Oficina Asesora Jurídica en los numerales 2 y 8 del artículo 12 del Decreto 846 del 29 de julio de 2021 *“Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi”*, previas las siguientes consideraciones:

### 1. ANTECEDENTES DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, hoy INCODER en liquidación, y el IGAC, suscribieron el 8 de septiembre de 2014 contrato interadministrativo N° 00738 de 2014 (numeración INCODER) y 024/2014 (numeración IGAC), cuyo objeto era: *“El IGAC se compromete a realizar el avalúo comercial de ciento diecisiete (117) predios: Ciento cuatro (104) ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y trece (13) comprendidos en el Archipiélago de San Bernardo, ubicados en la jurisdicción del Distrito cultural y Turístico de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar; y adelantara las etapas del proceso de conservación catastral en la totalidad de los predios comprendidos en los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”*.

El día 28 de octubre de 2014 El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, hoy INCODER EN LIQUIDACIÓN, y el IGAC suscribieron el acta de inicio del contrato interadministrativo.

Se pactó un valor total del contrato por \$389.799.075 a favor del contratista, los cuales se cancelarían en dos pagos correspondientes al 50% del valor del contrato, sujeto a la entrega de Plan Operativo del proyecto por parte del IGAC y posterior aprobación a cargo del supervisor designado.

Que el 31 de diciembre de 2014 el INCODER EN LIQUIDACIÓN realizó el pago correspondiente al 50% del valor total del contrato a favor del IGAC, conforme lo refleja el documento de recaudo por la suma de \$194.899.538.00.

Que el contrato terminó el 22 de octubre de 2015, luego de prórrogas y suspensiones.

Que el IGAC realizó la entrega de avalúos de 96 predios ubicados en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Que el IGAC el 31 de diciembre de 2015 presentó factura por valor de \$11.255.335.00, correspondiente al pago faltante respecto a los productos entregados por el IGAC.

Finalmente, el INCODER no pagó la factura antes mencionada porque consideraron que la facturación debía ser radicada antes del 23 de diciembre de 2015, por ser recurso de reserva presupuestal de la vigencia 2014.

## 2. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Inicialmente se presentó solicitud de conciliación prejudicial en el mes de octubre de 2016, la cual fue declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio.

Posteriormente el 20 de febrero de 2017 se radicó demanda a través del medio de control de controversias contractuales en contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – PAP remanentes INCODER y la Agencia Nacional de Tierras, siendo admitida mediante auto del 30 de marzo de 2017, por el Juzgado 11 Administrativo Oral de Cartagena, las pretensiones de la demanda fueron las siguientes:

2.1. *“Declarar que el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER hoy INCODER EN LIQUIDACIÓN” – (entidad contratante) incumplió el contrato interadministrativo número 00738 (INCODER) y 0024/2014 (Numeración IGAC), suscrito el 8 de septiembre del 2014, en especial, la obligación de pago al no cancelar el valor correspondiente a la realización por parte del INSTITUTO GEOGRÁFICO “AGUSTIN CODAZZI” -IGAC (entidad contratista), de noventa y seis (96) avalúos comerciales, de los predios ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario del Distrito Cultural y Turístico de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar y que igualmente adelantó las etapas del proceso de conservación de las zonas respectivas.*

2.2. *Que se declare que EL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER hoy INCODER EN LIQUIDACIÓN” – (entidad contratante) está obligado a pagarle al INSTITUTO GEOGRAFICO “AGUSTIN CODAZZI” –IGAC*

*(entidad contratista) la suma de ONCE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$11.255.335.00) incluido IVA, representada en la factura de venta Nro. 00-076-3202 del 31/12/2015, emitida por el IGAC, correspondiente a la diferencia entre el valor total del contrato y el valor de los productos entregados.*

2.3. *Que dicho incumplimiento por parte del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER hoy INCODER EN LIQUIDACIÓN (entidad contratante), se debió a la no cancelación de la suma de ONCE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$11.255.335.00) incluido IVA, representado en la factura de venta Nro. 00-076-3202 del 31/12/2015, emitida por el IGAC, correspondiente a la diferencia entre el valor total del contrato y el valor de los productos entregados.*

2.4. *Que como consecuencia de la declaración anterior se ordene al INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER hoy INCODER EN LIQUIDACIÓN, a reconocer y pagar las siguientes sumas:*

a) *Por concepto de capital la suma de ONCE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$11.255.335.00), valor adeudado y representado en la factura de venta Nro. 00-076-3202 del 31/12/2015, emitida por El Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” IGAC a nombre del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER hoy INCODER EN LIQUIDACIÓN, en cumplimiento a lo pactado en el literal b.-) de la cláusula tercera –“Forma de pago” del contrato interadministrativo celebrado entre El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER– hoy INCODER EN LIQUIDACIÓN y El Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” IGAC, radicado bajo los números 00738 (INCODER) y 0024/2014 (Numeración IGAC).*

b) *Por concepto de intereses comerciales [legal y moratorio] de la suma señalada en el punto anterior (literal a.-) del numeral 2.14. del presente acápite) causados por el incumplimiento del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER –hoy INCODER EN LIQUIDACIÓN al no pagar el valor adeudado, debiendo resarcir a la entidad contratista desde el 30 de diciembre de 2015 hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia”.*

Terminada la etapa procesal, el día 29 de abril de 2019 el despacho emitió sentencia de primera instancia, negando las pretensiones de la demanda, ante lo cual el apoderado de la entidad, presentó el correspondiente recurso de apelación, el cual fue concedido el 27 de junio de 2019.

El conocimiento en segunda instancia correspondió al Tribunal Administrativo de Bolívar, quien mediante providencia del 24 de febrero de 2023 confirmó lo señalado por el *a quo* de primera instancia quien negó las pretensiones de la demanda.

Agotadas las instancias judiciales, el apoderado solicitó al despacho judicial la liquidación de las costas de ambas instancias, ya que fuimos condenados al pago de las mismas, sin que a la fecha exista pronunciamiento por parte del Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.

La tesis principal del despacho fue:

*(..) “verifica la Sala que las pruebas aportadas no datan el cumplimiento de los requisitos anteriores, empezando porque la presentación de la aludida factura o cuenta de cobro 00-076-3202 aparece extemporánea, dado que si el contrato interadministrativo contó con vigencia hasta el día 22 de octubre de 2015 se entiende que la cuenta de cobro debía presentarse al menos dentro de esa vigencia, pero el IGAC la presentó al INCODER hasta el inicio de la vigencia siguiente, esto es, en enero de 2016 cuando como situación adicional la entidad INCODER entró en etapa de liquidación.*

*(...) Igualmente, como no se hallan soportes respecto de (i) recibo de satisfacción del producto por parte del INCODER, (ii) expedición previa del certificado de cumplimiento de recibo a satisfacción del objeto y las obligaciones del contrato expedido por el supervisor designado, (iii) presentación del informe consolidado sobre la ejecución del contrato interadministrativo, por parte del Comité Técnico Administrativo, se tiene que no es posible afirmar que en efecto el INCODER se encuentre inmerso en incumplimiento de la cláusula de pago, incluso, el IGAC, como ya vimos, no presentó su cuenta de cobro de forma oportuna.*

*Lo anterior se soporta, además porque la emisión de la factura de cobro por los ONCE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS. (\$11.255.335.00) de marras, fue el 31 de diciembre de 2015 y presentada el 26 de enero de 2016, fechas para las cuales aún no se había surtido entrega formal de los 96 avalúos al INCODER, cuya fecha de recibo por parte de la entidad, data del 29 de enero de 2016.*

*Aunque, el IGAC sostiene que el supervisor de contrato si expidió el certificado de cumplimiento a cabalidad conforme al oficio 8002016EE5121-01 de 16 de mayo de 2016 suscrito por el supervisor, se tiene que de su contenido no es posible extraer esa afirmación, pues en tal oficio se solicitó el soporte del pago de la factura 00-076-3202, pero no se trata de un documento técnico que explícitamente declare que el producto resultado del convenio es conforme a lo requerido técnicamente por la entidad.*

*Por último, es dable señalar que igualmente, el IGAC incumplió el convenio interadministrativo en estudio, en tanto, como lo acepta la entidad y de acuerdo a las pruebas obrantes, la vigencia del convenio fue hasta el día 22 de octubre de 2015, y en esa medida hasta esa fecha el contratista, hoy demandante, tenía el plazo para entregar el producto resultado del convenio, sin embargo, el INCODER solo recibió los resultados hasta el día 29 de enero de 2016”.*

*\*(cursivas y subrayados fuera del texto original).*

### 3. DEL CASO EN CONCRETO

De conformidad con lo manifestado en líneas anteriores ya se encuentran agotadas las correspondientes etapas judiciales, teniendo en cuenta que el único medio con el cual contábamos para tener una obligación clara, expresa y exigible para efectuar el cobro de la factura N° 00-076-3202 por valor de \$11.255.335 era la etapa judicial, en tal sentido no procede, por consiguiente, ninguna otra instancia para el cobro de dicha factura.

Es decir que, para poder solicitar la deducción de la cartera perdida, por ser imposible su recuperación, debe demostrarse no sólo la existencia de la cartera, sino, además, la realización de diligencias orientadas a su recuperación, como lo fue la gestión que se adelantó en el respectivo proceso judicial, siendo infructuoso con el mismo el cobro del valor de la factura.

Esperamos de esta forma, dar respuesta a su inquietud, aclarando que, nuestras consideraciones sobre el tema objeto de consulta, se emiten como concepto, el cual, tiene el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 que sustituyó el título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-.

Atentamente.



ANGELA PATRICIA ZABALA LOPEZ  
JEFE DE OFICINA  
Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: JULIA ANDREA ARANGUREN PEÑA - PROFESIONAL ESPECIALIZADO  
Elaboró: JULIA ANDREA ARANGUREN PEÑA - PROFESIONAL ESPECIALIZADO