



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA SÉPTIMA DE ORALIDAD  
MAGISTRADA PONENTE: MARTHA NURY VELÁSQUEZ BEDOYA**

Medellín, diecinueve (19) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

<b>REFERENCIA</b>	
<b>RADICADO No.</b>	05001 23 33 000 <b>2022 00490 00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
<b>DEMANDANTE</b>	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS
<b>DEMANDADO</b>	IDEA Y OTROS
<b>TEMA</b>	Conciliación judicial parcial. Requisitos de su aprobación.
<b>DECISIÓN</b>	Aprueba acuerdo conciliatorio parcial.

Procede la Sala a pronunciarse en torno a la solicitud de aprobación del acuerdo conciliatorio parcial suscrito entre el representante legal de la Agencia Nacional de Tierras, Valor + SAS y el IDEA.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA.**

La parte demandante-ANT pretende (i) la liquidación judicial del convenio No. 653 de 2017 por su cumplimiento parcial por parte de la Agencia Nacional de Tierras, (ii) la declaratoria de que el IDEA y VALOR+ ejecutaron el objeto y las obligaciones del contrato en un 74% del valor total del convenio y 50.23% de los recursos asignados por la ANT, (iii) que se ordene el reintegro de la suma de \$5.972.649.260 a las demandadas por falta de ejecución de las actividades contratadas y que esta suma sea incluida en este valor de la liquidación del contrato, (iv) que se condene a las demandadas a cancelar el rendimiento financiero de dichas sumas, los intereses moratorios y la actualización de las sumas ordenadas y 8v) se condene a las demandadas al pago de las costas y agencias en derecho.

#### **2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS DE LA DEMANDA.**

2.1.- Se señala que entre la Agencia Nacional de Tierras-ANT, el IDEA y la sociedad VALOR +SAS se celebró el convenio ANT 653 de 2017 cuyo objeto fue aunar esfuerzos para implementar la metodología integral piloto del programa Catastro Multipropósito para los fines de ordenamiento social de la propiedad en los municipios de Ituango, Valdivia, Tarazá y Cáceres.

2.2.- Que el valor del convenio fue de \$14.000.000.000, correspondientes a \$12.000.000.000 por parte de la ANT, por el IDEA la suma en especie de \$250.000.000 representados en el recurso humano y \$1.750.00.000 por parte del VALOR +SA en especie y representado en el recurso humano, recuso tecnológico y los insumos para la generación de resultados.

2.3.- Indica que, la Agencia Nacional de Tierras desembolsó el dinero correspondiente a \$14.000.000.000 una vez verificó el cumplimiento de los requisitos para el desembolso, que el plazo estuvo sujeto a un convenio marco, modificado a través de otrosí hasta el 31 de diciembre de 2020.

2.4- Que sobre la ejecución de los recursos, fue presentado balance por parte del Director del Ordenamiento Social de la Propiedad, en el que se indicó que el valor total ejecutado por la ANT correspondió a \$6.027.350.740 y que el saldo no ejecutado de los aportes de la ANT fue de \$5.972.649.260 y unos rendimientos acumulados a marzo de 2022 correspondientes a \$17.787.424.

2.5- Por ello, asegura que las demandadas deben proceder al reintegro de los recursos no ejecutados del convenio, así como los rendimientos generados y que no han sido devueltos al Tesoro Nacional.

2.6.- Sostiene que el Convenio 653 de 2017 no fue posible ejecutarlo sobre el 100% y que ello corresponde a situaciones ajenas a la parte demandante, sin que haya sido posible llegar a un acuerdo para liquidar el contrato de mutuo acuerdo y devolver los valores a la ANT.

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL.**

El proceso de la referencia fue admitido mediante auto del 28 de julio de 2022, se negó la solicitud de suspensión provisional el 15 de septiembre de 2022 y se celebró audiencia inicial el 31 de mayo de 2023, la cual se suspendió por presentación de acuerdo conciliatorio de una de las partes.

Del mencionado acuerdo conciliatorio se dio traslado a la Procuraduría y Contraloría en los términos del artículo 113 de la Ley 220 de 2020 mediante providencia del 30 de junio de 2023 y a las partes sobre la nueva fórmula conciliatoria radicada por el IDEA, sin obtener respuesta, por lo que ante la falta de ánimo conciliatorio respecto de la nueva propuesta, se decidió continuar el proceso.

En este sentido, se dictó auto del 2 de febrero de 2024 en el que se fijó el litigio, se decretaron las pruebas y se fijó fecha para la audiencia de pruebas, presentándose nuevamente solicitud conciliatoria parcial por las partes.

#### **4. ACUERDO ALCANZADO.**

El acuerdo conciliatorio parcial reza:

1. En los 5 días siguientes a la aprobación del acuerdo de conciliación parcial por parte del Magistrado encargado, IDEA consignará el valor de 5.216'242.394 pesos en la cuenta 61011516 del Banco de la República DTN REINTEGROS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Código de portafolio 481 como recursos no ejecutados del convenio 653 de 2017.
2. IDEA continuará consignando los intereses o rendimientos generados por el valor de 756'406.866 que continuará bajo su administración, en la cuenta 61011094 del Banco de la República DTN RENDIMIENTOS FINANCIEROS Código de portafolio 481.
3. El proceso de Controversias Contractuales continuará respecto de las demás pretensiones de la demanda, lo que incluye la suma de 756'406.866 que quedará en administración de IDEA.

Para el efecto, se allegó certificación por parte de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Agencia Nacional de Tierras y del Instituto para el Desarrollo de Antioquia-IDEA sobre dichos puntos.

### **II. CONSIDERACIONES**

**1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO.** Corresponde a la Sala verificar si el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, esto es, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto de Desarrollo de Antioquia y VALOR + SA, cumple los presupuestos de naturaleza formal y material para su aprobación.

La conciliación es un mecanismo de solución de conflictos mediante el cual dos o más personas gestionan la solución de sus diferencias, ayudando un tercero neutral y calificado, llamado conciliador.

Tratándose de la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, el acuerdo conciliatorio sólo puede ser alcanzado con intervención del Ministerio Público y el mismo se encuentra sometido a la aprobación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal y como lo regula el artículo 73 de la Ley 446 de 1998.

De otra parte, la conciliación judicial puede darse en cualquier etapa dentro del proceso judicial y debe ser aprobada por el Juez.

Para aprobar un acuerdo conciliatorio se deben considerar algunos requisitos de forma y fondo. Al respecto, establece el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 que las personas jurídicas de derecho público pueden conciliar total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial *"...a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de*

*carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo”.*

De esta manera, los asuntos frente a los cuales pueden conciliar las entidades públicas son aquellos cuyo conocimiento corresponde a esta Jurisdicción mediante el ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, actualmente regulados en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y frente a estos, la conciliación prejudicial constituye además requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción, tal y como lo establece el artículo 161-1 ibídem.

Asimismo, según el artículo 81 de la Ley 446 de 1998, solo se da la conciliación prejudicial cuando la vía gubernativa no se haya agotado debidamente, y cuando la conciliación se ejerza oportunamente, es cuando no ha operado el fenómeno de caducidad, regulado en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

En este orden, para que sea posible la aprobación de un acuerdo conciliatorio debe verificarse que no haya operado el fenómeno de la caducidad, que el asunto sobre el cual verse el acuerdo sea de contenido particular y económico y que las partes estén debidamente representadas por quienes ostentan capacidad para conciliar.

Cumplidos estos requisitos, el Juez debe proceder a efectuar un análisis de fondo, consistente en verificar que el acuerdo conciliatorio verse sobre las pruebas necesarias, no sea violatorio de la Ley y no resulte lesivo para el patrimonio público, de conformidad a lo establecido en el inciso 3 del artículo 73 de la Ley 446 de 1998.

En este sentido, procederá la Sala a verificar que se cumplan cada uno de los requisitos para su aprobación:

**2.1. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad.** No ha operado el fenómeno de la caducidad como quiera que el Informe Final del Convenio 653/17 en el cual se indicó que el saldo no ejecutado de los aportes de la ANT corresponde a \$5.972.649.260 fue expedido el 21 de enero de 2021 (Archivo 16 anexos de la demanda, expediente digital)

Al respecto, el literal j del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tratándose del medio de control de controversias contractuales, señaló:

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

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

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

*i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*

*ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*

*iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*

*iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*

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

Se advierte que los motivos de hecho y de derecho que sirven como fundamento a la demanda, corresponden a dicho informe que da cuenta de la no ejecución de los recursos del convenio, expedido el 21 de enero de 2021 y que la demanda fue radicada el 19 de abril de 2022, por lo que se encuentra en término.

**2.2. Que se trate de un conflicto de carácter particular y contenido económico de los que las partes puedan disponer.** Sobre este requisito es evidente su cumplimiento como quiera que la conciliación versa sobre el valor de los recursos que se señalan como no ejecutados a través del Convenio 653 de 2017.

**2.3. Que las partes se encuentren debidamente representadas.** Las partes están debidamente representadas por quienes ostentan la facultad para conciliar.

En efecto, la Agencia Nacional de Tierras aportó acta del Comité de Conciliación con fecha del 21 de diciembre de 2023:

Bogotá D.C., 21 de diciembre de 2023

**LA SUSCRITA SECRETARIA TÉCNICA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

**CERTIFICA:**

Que el Comité de Conciliación de la Agencia Nacional de Tierras, en sesión ordinaria del día veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), analizó el siguiente caso:

Despacho:	Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Tercera Oralidad
Demandante (s):	Agencia Nacional de Tierras – ANT
Demandado (s):	Instituto Desarrollo de Antioquia – IDEA y VALOR + SAS
N° Rad. Proceso:	05001 23 33 000 2022 00490 00
Medio de Control:	Controversias contractuales
Concepto:	Conciliación judicial
Recomendación del Comité:	<p>La recomendación es la de <b>CONCILIAR PARCIALMENTE</b> en el sentido de que los valores que no están en discusión por las partes puedan ser consignadas a las cuentas del tesoro nacional por parte de IDEA así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En los 5 días siguientes a la aprobación del acuerdo de conciliación parcial por parte del Magistrado encargado, IDEA consignará el valor de 5.216'242.394 pesos en la cuenta 61011516 del Banco de la República DTN REINTEGROS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Código de portafolio 481 como recursos no ejecutados del convenio 653 de 2017.</li> <li>2. IDEA continuará consignando los intereses o rendimientos generados por el valor de 756'406.866 que continuará bajo su administración, en la cuenta 61011094 del Banco de la República DTN RENDIMIENTOS FINANCIEROS Código de portafolio 481.</li> <li>3. El proceso de Controversias Contractuales continuará respecto de las demás pretensiones de la demanda, lo que incluye la suma de 756'406.866 que quedará en administración de IDEA.</li> </ol>

Atentamente,



**KAREN SOTO PETRO**

Secretaría Técnica del Comité de Conciliación - ANT

En igual sentido, el IDEA aportó certificado\_

**LA SECRETARIA TÉCNICA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DEL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA –IDEA-**

**HACE CONSTAR**

Que en reunión No. 18 del Comité de Conciliación del Instituto para el Desarrollo de Antioquia-IDEA, llevada a cabo el día 18 mes octubre del año 2023, una vez revisado la propuesta de conciliación parcial en el proceso radicado 05001233300020220049000 en donde el demandante es la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS y los demandados son VALOR + SAS; INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA – IDEA.

El Acuerdo Conciliatorio Parcial que que se busca y que se aprueba en este comité quedará plasmado de la siguiente forma:

1. En los 5 días siguientes a la aprobación del acuerdo de conciliación parcial por parte del Magistrado encargado, el IDEA consignará el valor de 5.216.242.394 pesos en la cuenta 61011516 del Banco de la República DTN REINTEGROS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Código de portafolio 481 como recursos no ejecutados del convenio 653 de 2017.
2. El IDEA continuará consignando los intereses o rendimientos generados por el valor de \$756.406.866 que continuará bajo su administración, en la cuenta 61011094 del Banco de la República DTN RENDIMIENTOS FINANCIEROS Código de portafolio 481.
3. El proceso de Controversias Contractuales continuará respecto de las demás pretensiones de la demanda, lo que incluye la suma de \$756.406.866 que quedará en administración de IDEA.

Esta constancia se firma el 18 de octubre de 2023, con destino al Tribunal Administrativo de Antioquia, al radicado 05001233300020220049000 y a las partes del documento para lo de su competencia.

Atentamente,



**PATRICIA MARIN ORTEGA**

Secretaria Técnica Comité de Conciliación  
Instituto para el Desarrollo de Antioquia-IDEA

Y con la contestación a la demanda, VALOR + SA aportó poder otorgado por la representante legal de la sociedad al abogado Emilio Carlos Valdes López, a quien le otorgó la facultad para conciliar (Pagina 26, archivo 007 expediente digital)

Analizados los requisitos formales, procederá la Sala a analizar los requisitos de fondo del acuerdo conciliatorio:

**3.4 Que el acuerdo esté suficientemente respaldado en pruebas.** Encuentra la Sala que, la conciliación parcial celebrada entre las partes Agencia Nacional de Tierras, Instituto para el Desarrollo de Antioquia- IDEA y VALOR + SA encuentra respaldo probatorio en:

- Convenio interadministrativo 653 suscrito entre el IDEA, VALOR +SA y la ANT (Anexo No. 1, carpeta de anexos del expediente digital)
- Informe Final de supervisión del Convenio 653/17 (Anexo 16, carpeta anexos, expediente digital)
- Relación de pagos realizados por la Agencia Nacional de Tierras por \$12.000.000.000 (Anexo 15, carpeta anexos, expediente digital)
- Informe final de supervisión para la terminación anticipada y/o liquidación del contrato (Anexo 13, carpeta anexos, expediente digital)

En este sentido, se encuentra probado que las partes celebraron Convenio Interadministrativo, en el cual la Agencia Nacional de Tierras consignó el valor de \$12.000'000.000 y que, no se ejecutó la totalidad del mismo.

Ahora, la discusión de las partes corresponde al valor total de la ejecución del contrato en tanto, según las demandadas, no corresponde a la totalidad del valor indicado en el Informe final de supervisión.

En este sentido, asegura VALOR +SA que queda un saldo insoluto a cargo de la ANT por valor de \$756.406.867, así:

Producto de las actividades anteriormente descritas y efectivamente desarrolladas por Valor+ en favor de la ANT, por solicitud de esta entidad, y conforme los parámetros establecidos, sumaron un valor real de avance equivalente a la suma de \$1.166.264.537, de los cuales solo se reconoció inicialmente por la ANT la suma de \$409.857.670, quedando en consecuencia un saldo insoluto pendiente a cargo de la ANT por valor de \$756.406.867.

El IDEA asegura que su participación en este convenio corresponde a la creación de la cuenta para manejar los recursos, que producen rendimientos, establecida contractualmente y que el IDEA reconoce.

En ese sentido, advierte se advierte que la conciliación realizada por las partes en la que el IDEA consignará el valor de \$5.216.242.394 en la cuenta del Banco de la República DTN REINTEGROS DE FUNCIONAMIENTO, corresponde al valor no discutido por las partes, el cual como se dijo, se encuentra soportado jurídicamente.

Así mismo, se tiene que se concilió que el IDEA continuaría consignando los intereses generados por el valor de \$456.406.866 – suma en discusión- que continúa bajo su administración y sobre esta suma se continuará el proceso judicial, más las demás pretensiones de la demanda.

**2.5. Que el acuerdo no sea violatorio de la Ley ni lesivo del patrimonio público.**

Los términos del acuerdo alcanzado no merecen reparo alguno desde el punto de vista legal, puesto que no se está desconociendo prohibición o violando norma alguna. Tampoco encuentra la Sala reparo en cuanto a que resulte lesiva para el patrimonio público.

Por el contrario, se advierte que se concilia sobre un valor que no se encuentra en discusión por las partes, el cual será consignado a expensas de una cuenta pública, de manera específica del Banco de la República-DTN REINTEGROS DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO-Código de Portafolio 481 como recursos no ejecutados del convenio 653 de 2017 y que además, se seguirá consignando los intereses o rendimientos generados por valor de la suma en discusión.

Por las razones anotadas, la Sala dará aprobación al acuerdo conciliatorio parcial y considerando que no versa sobre el total de las pretensiones, pues, como se dijo, aún quedan sumas en discusión, se continuará el proceso en relación con las mismas.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA - SALA SÉPTIMA DE ORALIDAD-** administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. APROBAR** el acuerdo conciliatorio parcial alcanzado entre la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, el INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA- IDEA y VALOR + S.A, en el que se acordó:

1. *En los 5 días siguientes a la aprobación de este acuerdo, IDEA consignará el valor de \$5.216.242.394 pesos en la cuenta 1011516 del Banco de la República DTN REINTEGROS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Código de portafolio 481 como recursos no ejecutados del convenio 653 de 2017.*
2. *IDEA continuará consignando los intereses o rendimientos generados por el valor de \$756.406.866 que continuará bajo su administración en la cuenta 61011094 del Banco de la República DTN RENDIMIENTOS FINANCIEROS Código de portafolio 481.*
3. *El presente proceso continuará respecto de las demás pretensiones de la demanda, que incluye la suma de \$756.408.866 que quedará en administración del IDEA.*

**SEGUNDO.** Una vez ejecutoriada esta providencia, continúese con el proceso sobre las demás pretensiones.



**LOS MAGISTRADOS**

**MARTHA NURY VELASQUEZ BEDOYA**

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

**CARLOS CRISTOPHER VIVEROS ECHEVERRI**

LD

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY  
20 DE JUNIO DE 2024  
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR  
SECRETARIA GENERAL**