



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Referencia	11001-33-31-035-2012-00003-01
Sentencia	SC3-21012775 Aprobado en sesión de la fecha. Acta No.
Acción	Controversias contractuales
Demandante	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
Demandado	Fundación Salvemos el Medio Ambiente – Funambiente
Tema	Liquidación judicial de contrato de subvención. Criterios de interpretación de las cláusulas contractuales, según las reglas del Código Civil por expresa remisión del artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

Procede la Sala a proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El 23 de septiembre de 2011 se presentó la solicitud de conciliación prejudicial. El 24 de octubre, el 15 de noviembre y el 14 de diciembre de 2011 se citó a las partes para llevar a cabo la audiencia de conciliación, no siendo posible la comparecencia de la parte convocada, por lo que se declaró fallida la conciliación. El 19 de diciembre de 2011 se emitió la constancia correspondiente.

El 12 de enero de 2012 el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social presentó demanda de controversias contractuales contra la Fundación Salvemos El Medio Ambiente – Funambiente con el fin de que liquidara el contrato de subvención No. 212 de 2006.

La entidad demandante reformó la demanda. Expresamente solicitó como pretensiones:

PRIMERA: LIQUÍDESE el contrato de subvención No. 212 de 2006 celebrado entre el DPS (antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional) y la Fundación Salvemos el Medio Ambiente – Funambiente, conforme al proyecto del acta de liquidación elaborado por el área de contratos del DPS (anexa a la presente demanda). Lo anterior, teniendo en cuenta que a la fecha de la eventual suscripción de dicha acta de liquidación del referido contrato, Funambiente debía reintegrar al DPS la suma de CIENTO TREINTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$135'079.342,39) que equivalen a (€45.834.44) a una tasa de (\$2.947.114,75), o la que esté vigente al momento de ordenarse la liquidación judicial, por concepto de sumas declaradas como NO ELEGIBLES.

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior se ORDENE EL REINTEGRO al DPS de la suma que resulte de la liquidación.

TERCERA: Que igualmente se condene a la Fundación Salvemos el Medio Ambiente – Funambiente a que pague el valor que se liquide como capital más la suma que resulte de la aplicación de la tasa aplicables y estipulada en el contrato, por el no reintegro del total de los recursos solicitados. Esta tasa aplicable será la de la inflación, ya que cumple con los requerimientos del numeral 18.2 del artículo 18 del Anexo II, que es una tasa de redescuento y está fijada por el Banco de la República Órgano emisor para Colombia.

CUARTA: Que se aplique la respectiva INDEXACIÓN a las sumas que resulten de las anteriores pretensiones según las normas vigentes.

QUINTA: CONDENAR en costas y gastos del proceso a la demandada Funambiente.

SEXTA: A la sentencia que ponga fin al proceso, se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.

Como fundamento de las pretensiones indicó que, en el marco de la Ley 825 de 2003¹, la Comunidad Europea y Colombia (representada por el ahora Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) suscribieron el Convenio Específico de Financiación ALA/2003/005-757 el 16 de diciembre de 2003, denominado “Segundo Laboratorio de Paz”.

En desarrollo del mencionado convenio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social suscribió 119 contratos de subvención con diferentes organizaciones en las regiones de intervención, seleccionados mediante convocatoria pública. Uno de ellos fue el contrato de subvención 212 de 2006 celebrado con la Fundación Salvemos el Medio Ambiente – Funambiente.

El objeto del contrato de subvención 2012 de 2006, suscrito entre demandante y demandada, era la “ceba intensiva de ganado bovino, semiestabulado, con producción de derivados cárnicos, para beneficiar a comunidades productoras rurales de los municipios de Bochalema, Chinacota y el corregimiento de Agua Clara, (Cucuta), implementando procedimientos de conservación del medio ambiente, como alternativa productiva que disminuya la condición de vulnerabilidad de la población rural y coadyuve a la convivencia a mediante el desarrollo de una cultura de paz y respeto por los DDHH y el DIH y apoyo a las instituciones gubernamentales”.

El plazo de ejecución inicial del contrato de subvención fue de 24 meses contados a partir del 24 de noviembre de 2006. Que, posteriormente se adicionó en 6 meses, quedando como fecha de terminación del contrato el 24 de mayo de 2009.

¹ Por medio de la cual se aprobó el Convenio Marco relativo a la Ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica y de la Cooperación Económica en Colombia en virtud del reglamento ALA firmado en Bruselas el 17 de octubre de 2000 y en Bogotá el 14 de diciembre de 2000.

A partir del convenio macro, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social asumió las responsabilidades de coordinación, organización y seguimiento operativo de la ejecución del programa a través de una Unidad Coordinadora del Programa y se apoyó en Entidades Coordinadoras Regionales – ECR, como socios estratégicos en la región. Para el caso del contrato objeto de litigio, la supervisión la realizó la ECR Consornoc.

Adicional a la supervisión del contrato que realizaba Consornoc, en el año 2008 la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador contrató a la firma auditora Interamericana de Auditores, con el fin de auditar todos los proyectos de subvención del Segundo Laboratorio de Paz. El contrato objeto de litigio fue auditado durante el 100% del plazo de ejecución.

De acuerdo con lo establecido en el numeral 3.1 del artículo 3 del contrato de subvención No. 212 de 2006, el costo total de la acción se estableció en la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS VEINTICINCO EUROS CON VEINTE CENTAVOS (€ 276.825,20), de los cuales la entidad demandante desembolsó a la demandada CIENTO VEINTIOCHO MIL SETENTA EUROS CON CUARENTA Y DOS CENTAVOS (€ 128.070,42), equivalentes a TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS SIETE MIL DOSCIENTOS DECISIETE PESOS CON NOVENTA Y UN CENTAVOS (\$381'707.217,91).

Una vez ejecutado el proyecto y terminado el plazo de la duración operativa de la acción, **según la entidad contratante**, el estado financiero del contrato No. 212 de 2006 fue el siguiente:

Costo total de la acción según el contrato (100%)	(€ 266.825,20)
Contribución de la Administración Contratante solicitada en esta Acción (80%)	(€ 213.450,69)
Contrapartida del beneficiario pacta en el contrato artículo 7 numeral 7.1.1.2. del contrato	(€ 53.374,51)
Contribución de la Administración Contratante efectivamente desembolsado	(€ 128.070,42)
Valor adeudado por Acción Social	0
Coste total de la Acción certificado por la Administración contratante	(€ 102.794,98)
Valor que debe reintegrar el beneficiario a la Administración Contratante	(€ 45.834,44)
Valor declarado no elegible por la Administración Contratante	(€ 92.516,02)

De acuerdo con lo anterior, en criterio de la parte actora, la demandada debe reintegrar la suma de CUARENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO EUROS CON CUARENTA Y CUATRO CENTAVOS (€ 45.834,44), equivalentes a la suma de CIENTO TREINTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$135'079.342,39), en concordancia con lo

establecido en el numeral 7.1.1.4 del artículo 7 Condiciones Particulares y los artículos 14, 17 y 18 del Anexo II "Condiciones Generales aplicables a los contratos de subvención celebrados en el marco de las acciones exteriores de la Comunidad Europea" que forma parte integrante del Contrato de Subvención y demás normas concordantes.

2. Actuación procesal en primera instancia.

El proceso se repartió al Juzgado 35 Administrativo de Bogotá el 12 de enero de 2012. El 7 de febrero de 2012 se inadmitió la demanda. El 13 de marzo de 2012 se admitió la demanda.

El 26 de abril de 2012 se remitió el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Descongestión de Bogotá – Sección Tercera. El 19 de junio de 2012 ingresó el expediente al Despacho del Juzgado 21 Administrativo de Descongestión.

El 25 de julio de 2012 la entidad demandada contestó la demanda.

El 16 de octubre de 2012 se admitió la reforma a la demanda presentada por la parte actora, por lo que se ordenó notificar personalmente a la entidad demandada.

El 10 de abril de 2013 la entidad demandada contestó la reforma a la demanda.

Por solicitud de la parte demandada, el 27 de noviembre de 2013 se realizó audiencia de conciliación judicial. La entidad demandante solicitó la suspensión de la audiencia con el fin de llevar la propuesta conciliatoria a su comité de conciliación. El 10 de abril de 2014 allegó oficio en el que informaba que el comité de conciliación había decidido que la propuesta conciliatoria de la demandada no era satisfactoria, por lo que decidió no presentar fórmula conciliatoria.

El 29 de abril de 2014 se abrió a etapa probatoria.

El 30 de agosto de 2017 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Procurador para emitir concepto. El 15 de septiembre de 2017 la demandada presentó alegatos. El 18 de septiembre de 2017 la parte actora hizo lo propio. El Procurador no emitió concepto.

3.- Sentencia de primera instancia.

El 24 de abril de 2019 el Juzgado 64 Administrativo de Bogotá accedió a las pretensiones de la demanda así:

PRIMERO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE el contrato de subvención No. 212 de 2006 suscrito entre DPS y FUNAMBIENTE, en los estrictos términos y por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia. Por lo tanto, declarar que prosperan parcialmente las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: En consecuencia, **CONDENAR** a la parte demandada a pagar a favor de la demandante la suma de VEINTITRES MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS SIETE PESOS CON

SETENTA Y DOS CENTAVOS (\$23'478.807,72) por concepto de los saldos a su favor por la liquidación del contrato de subvención No. 212 de 2006, según el balance financiero efectuado, debidamente actualizado en los términos establecidos en la parte motiva del presente fallo.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandada, y fijar como agencias en derecho a favor del DPS el cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda reconocidas en el presente fallo.

CUARTO: La presente sentencia se notificará de conformidad con lo establecido en el artículo 203 de la Ley 1437.

QUINTO: Contra la presente sentencia procede recurso de apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

SEXTO: ORDENAR la devolución del saldo de los gastos que llegaren a existir a favor de la parte actora.

Lo anterior por considerar que, a partir de un análisis integral del informe de auditoría, era posible establecer que "el beneficiario no había solicitado reintegro a la Administración contratante debido a que no realizó la prefinanciación del Proyecto; sin embargo, de acuerdo a las pruebas sustantivas elaboradas por la Auditoría, el beneficiario debía solicitar a la Administración contratante **€ 20.383**".

Por otra parte, según el informe de auditoría, aunque la Fundación demandada se había comprometido a aportar € 53.374,51, sólo aportó € 36.126, lo que da una diferencia a favor de la entidad contratante de **€ 17.248,51**.

Has aquí, lo que observó el Despacho es que la administración contratante le debía a la Fundación **€ 3.134,49**, correspondiente a la resta de lo que la administración le debe a la fundación (€ 20.383) y lo que la fundación le debe a la administración (€ 17.248,51).

Adicionalmente, el Juez de primera instancia consideró que la Fundación debía reconocer algunos gastos adicionales a la entidad contratante, discriminados así:

- Por concepto de recursos humanos: € 8.041.
- Por concepto de oficina local: € 204.
- Costos administrativos: € 1.490.
- **Total: € 9.735.**

Por lo expuesto, el Juez concluyó que la Fundación debía devolver a la entidad contratante la suma de **(€ 6.600,51)**, correspondientes a la resta de lo que la Fundación debía reconocer a la entidad contratante (€ 9.735) y lo que la entidad contratante debía restituir a la Fundación (€ 3.134,49).

Finalmente, para la liquidación, el Juez multiplicó el valor a restituir **(€ 6.600,51)** por el valor de la tasa de cambio a la fecha de emisión de la sentencia (\$3.557.12024), lo que dio un total de **\$23.478.807,72**.

II. RECURSO DE APELACIÓN

1. El recurso.

El 13 de mayo de 2020, el apoderado de la Fundación demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con el fin de que se revocara y se exonerara a Funambiente de pagar a favor de la demandante suma alguna.

En criterio de la demandada, el Juez incurrió en error en la apreciación de las pruebas recaudadas, pues si bien la Fundación no aportó € 17.248,51, omitió advertir que la demandante se había comprometido a aportar € 213.450,69 pero sólo aportó € 128.070,42.

2. Actuación procesal en primera instancia.

El 26 de agosto de 2019 se concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo.

3. Actuación procesal en segunda instancia.

El 15 de octubre de 2019 se admitió el recurso de apelación en el efecto suspensivo. El 10 de diciembre de 2019 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para emitir concepto.

El 19 de diciembre de 2019 la parte actora alegó de conclusión. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Señaló que el costo total del contrato fue establecido en el numeral 3.1. del artículo 3 en € 266.825,20, lo cual se detalla en el Anexo III. Del valor total del contrato el DPS se comprometió a financiar **hasta** un máximo del 80%, es decir, € 213.450,69, determinándose el importe definitivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Anexo II.

El 17 de enero de 2020, la Fundación demandada alegó de conclusión. Reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

El Procurador no emitió concepto.

III. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA

Problema jurídico.

¿Debe revocarse la sentencia de primera instancia, para en su lugar negar las pretensiones de la demanda, en atención a que el Juez, al momento de liquidar el contrato, sólo tuvo en cuenta los aportes que le faltaron hacer a la demandada y no los que le faltaron hacer a la demandante?

Tesis de la Sala.

En criterio de la Sala, no le asiste razón al apelante en atención a que la redacción de las cláusulas en las que se pactó el aporte que debía realizar la demandante y la demandada

varía sustancialmente. En el caso de la demandante, ésta se comprometió a realizar un aporte de **hasta un máximo** del 80% del valor del contrato. Mientras que el aporte que debía realizar la demandada sí se pactó como un valor fijo y era su obligación realizarlo.

El monto del aporte de la entidad contratante dependía de la ejecución de recursos que realizara la demandada, pues sólo se realizaba un desembolso adicional si se acreditaba que se había ejecutado por lo menos el 70% del anterior desembolso hecho por la demandante.

Así las cosas, la Sala únicamente actualizará el valor de la condena, teniendo en cuenta el precio del euro para la fecha en que se profiere esta sentencia.

IV. CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

Esta Subsección es competente para conocer del presente proceso, en razón a la naturaleza de la entidad demandante, el asunto y a la cuantía, como quiera que se trata de demanda de controversias contractuales presentada por una entidad pública, al tenor del artículo 82 y el numeral 1 del artículo 133 del Código Contencioso Administrativo.

2.- Caducidad de la acción.

De conformidad con el numeral 10° del artículo 136 del CCA no hay caducidad de la acción, en tanto la demanda se presentó dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del término para realizar la liquidación bilateral y unilateral del contrato. Teniendo en cuenta el término durante el cual estuvo suspendida la caducidad, mientras se adelantaba la audiencia de conciliación prejudicial.

Así, el contrato terminó su plazo de ejecución el 24 de mayo de 2009. El plazo para liquidarlo bilateralmente venció el 25 de septiembre de 2009 y el plazo para liquidarlo unilateralmente venció el 25 de noviembre de 2009. La solicitud de conciliación prejudicial se adelantó entre el 23 de septiembre de 2011 y el 19 de diciembre de 2011. Y la demanda se presentó el 12 de enero de 2012.

3.- Legitimación en la causa.

Las partes demandante y demandada se encuentran legitimadas en la causa por activa y por pasiva, por ser quienes suscribieron el contrato objeto de litigio cuya liquidación judicial se persigue.

4.- Argumentación Jurídica.

4.1.- Interpretación del pliego de condiciones siguiendo las reglas de del Código Civil.

Con fundamento en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993², deben seguirse las reglas de interpretación de los contratos previstas en el Código Civil, para efectos de fijar los

² Artículo 13°.- De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. "Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley."

alcances de las cláusulas contractuales, teniendo en cuenta, además, que las respectivas disposiciones consagran criterios de hermenéutica utilizados por la jurisprudencia del Consejo de Estado en litigios de similar orden.

4.1.1.- Prevalencia de la intención.

- **ARTICULO 1618 CC. PREVALENCIA DE LA INTENCION.** Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras.

4.1.2. El sentido útil de la disposición.

- **ARTICULO 1620 C.C. PREFERENCIA DEL SENTIDO QUE PRODUCE EFECTOS.** El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno³.

4.1.3. Interpretación sistemática del contrato.

- **ARTICULO 1622 C.C. INTERPRETACIONES SISTEMATICA, POR COMPARACION Y POR APLICACION PRÁCTICA.** Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad.

Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia.

O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas ambas partes, o una de las partes con aprobación de la otra parte.

4.1.4. Interpretación a favor del contratista.

- **ARTICULO 1624 C.C. INTERPRETACION A FAVOR DEL DEUDOR.** No pudiendo aplicarse ninguna de las reglas precedentes de interpretación, se interpretarán las cláusulas ambiguas a favor del deudor.

Pero las cláusulas ambiguas que hayan sido extendidas o dictadas por una de las partes, sea acreedora o deudora, se interpretarán contra ella, siempre que la ambigüedad provenga de la falta de una explicación que haya debido darse por ella.

IV. CASO CONCRETO

1.- Medios de prueba relevantes.

Los siguientes son los elementos probatorios que se recaudaron en el presente proceso, cuya valoración resulta relevante para resolver el problema jurídico planteado en esta instancia:

³ Esta regla corresponde a la que ha expuesto el Consejo de Estado bajo el concepto del criterio útil de la norma.

- 1.1.** Convenio de financiación ALA/2003/005/757 celebrado entre la Comunidad Europea y la República de Colombia "Segundo Laboratorio de Paz" (fl. 14 – 85, c. 3):

(...) **ARTÍCULO 2.- FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD.**

- 2.1.** El coste total del programa se estima en 41.400.000 euros.
2.2. La comunidad se compromete a financiar un importe máximo de 33.000.000 euros. La repartición por partidas de la contribución financiera de la Comunidad figura en el presupuesto incluido en las Disposiciones técnicas y administrativas del anexo II.

ARTÍCULO 3.- FINANCIACIÓN DEL BENEFICIARIO.

- 3.1.** La contribución financiera del beneficiario al programa se fija en 8.400.000 euros.

(...)

- 1.2.** Contrato de subvención No. 212 de 24 de noviembre de 2006 (fl. 57 – 68, c. 1):

Artículo 1 - Objeto

1.1 El presente Contrato tiene por objeto la concesión, por parte de **La Administración Contratante**, de una subvención para la ejecución denominada: "Ceba intensiva de ganado bovino, semiestabulado, con producción de derivados cárnicos, para beneficiar a comunidades productivas rurales de los municipios de Bochalema, Chinácota y el corregimiento de Agua Clara, (Cúcuta), implementando procedimientos de conservación del medio ambiente, como alternativa productiva que disminuye condición de vulnerabilidad de la población rural y coadyuvar a la convivencia mediante el desarrollo de una cultura de paz y respeto por los derechos DDHH y el DHI y apoyo a las instituciones gubernamentales ("la Acción"), descrita en el anexo I.

(...)

Artículo 2 - Duración operativa de la Acción

2.1 El presente contrato entrará en vigor con el perfeccionamiento del contrato, es decir, con la firma de ambas partes, la expedición del registro presupuestal y la aprobación de la garantía única.

2.2 La ejecución de la Acción comenzará el primer día siguiente a la fecha de entrada en vigor del contrato, establecida en el artículo 2.1.

2.3 La duración operativa de la Acción, tal y como se especifica en el anexo I, es de 24 meses.

Artículo 3 - Financiación de la Acción

3.1 El coste total de la Acción, se establece en Doscientos sesenta y seis mil ochocientos veinticinco Euros con veinte centavos (€ 266,825.20), tal y como se detalla en el anexo III.

3.2 **La Administración Contratante** se compromete a financiar la Acción hasta un importe máximo de Doscientos trece mil cuatrocientos cincuenta Euros con sesenta y nueve centavos (**€ 213,450.69**), es decir el equivalente al **80.00%** del coste total de la Acción, indicado en el apartado 3.1, determinándose el importe definitivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del anexo II.

Artículo 4 - Informes descriptivos y financieros y modalidades de pago:

4.1 Los informes descriptivos y financieros que acompañan las solicitudes de pago se mencionan en el artículo 4.2 y serán presentados en la periodicidad establecida por la Administración Contratante.

4.2 Los desembolsos se harán en su equivalente en pesos Colombianos a la tasa de monetización de los recursos provenientes de la cuenta bancaria abierta para los fines del proyecto por **La Administración Contratante**. Estos desembolsos se efectuarán siempre sujetos a la recepción de los fondos de donación por parte de la Comisión Europea y disponibilidad de recursos en la cuenta especial, de conformidad con el certificado de disponibilidad presupuestal y autorización de compromisos de vigencias futuras.

El primer desembolso por valor de Sesenta y cuatro mil treinta y cinco Euros con veintiún centavos (**€64,035.21**), que corresponde al 30.00% de la subvención, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y presentación a **La Administración Contratante** de la solicitud de pago efectuada por **El Beneficiario** conforme al Anexo V de este contrato y la aprobación por parte de **La Administración Contratante** de la garantía única.

Un segundo desembolso por valor de Sesenta y cuatro mil treinta y cinco Euros con veintiún centavos (**€64,035.21**), una vez El Beneficiario: **1)** Utilice el 70% del primer pago, **2)** Entregue a la supervisión los siguientes documentos: a) Informe intermedio (descriptivo y financiero), b) Solicitud de pago conforme al Anexo V, **3) La Supervisión:** apruebe el informe y solicitud de pago y envíe estos documentos con su informe de aprobación a **La Administración Contratante** para su conformidad y pago.

Un tercer desembolso por valor de Sesenta y cuatro mil treinta y cinco Euros con veintiún centavos (**€64,035.21**), una vez El Beneficiario: **1)** Utilice el 70% del segundo pago, y el 100% del primer pago, **2)** Entregue a la supervisión los siguientes documentos: a) Informe intermedio (descriptivo y financiero), b) Solicitud de pago conforme al Anexo V, **3) La Supervisión:** apruebe el informe y solicitud de pago y envíe estos documentos con su informe de aprobación a **La Administración Contratante** para su conformidad y pago.

Un desembolso final por valor de Veintiún mil trescientos cuarenta y cinco Euros con veintiún centavos (**€21,345.07**), una vez El Beneficiario: **1)** Utilice el 100%

de los pagos anteriores, **2)** Entregue a la supervisión los siguientes documentos: a) Informe final (descriptivo y financiero), b) Solicitud de pago conforme al Anexo V de este contrato, **3) La Supervisión:** apruebe el informe y solicitud de pago y envíe estos documentos con su informe de aprobación a **La Administración Contratante** para su conformidad y pago, **4)** Entrega del informe de auditoría externa de los gastos de la acción a formidables, exclusivamente cuando el importe de la administración contratante sea superior a 100 mil Euros.

(...)

Artículo 7 - Otras condiciones específicas aplicables a la Acción

7.1 Las Condiciones Generales se complementarán con las siguientes disposiciones:

7.1.1 Obligaciones del Beneficiario

7.1.1.1 Antes de iniciar la ejecución de la Acción, **El Beneficiario** elaborará un Plan Operativo de la Acción y un Plan de Adquisiciones, los mismos que deberán contar con la aprobación por parte de la ECR y de **La Administración Contratante**.

7.1.1.2 Aportar para la ejecución del Proyecto una contrapartida efectiva en pesos colombianos mcte, que en su equivalente en Euros para efectos del presente contrato representa la suma de Cincuenta y tres mil trescientos setenta y cuatro Euros con cincuenta y un centavos (**€ 53,374.51**) con recursos propios, y de otras fuentes, y cancelar con recursos propios cualesquiera otros gastos que requiera la ejecución del Proyecto y que no sean elegibles para la CE. Los aportes en especie contemplados en el anexo B Presupuesto, serán verificados por la supervisión, pero no serán contabilizados dentro del coste total de la Acción.

7.1.1.3 Permitir y facilitar las auditorias que ordenen o realicen, **La Administración Contratante**, la CE o los Organismos de Control. En complemento con el artículo 15.6 de las Condiciones Generales, **La Administración Contratante** contratará una auditoría externa del proyecto, con un auditor de cuentas autorizado legalmente en Colombia.

7.1.1.4. Reintegrar, a la finalización del presente contrato, a La Administración Contratante los fondos puestos a su disposición que no hayan sido ejecutados o establecidos por la ECR como no elegibles, a fin de que sean reintegrados a sus respectivos presupuestos.

(...)

7.1.2 Supervisión

La supervisión integral (técnica, administrativa y financiera) del presente contrato la realizará la Entidad Coordinadora Regional **ECR - CORPORACIÓN NUEVA SOCIEDAD DE LA REGIÓN NORORIENTAL DE COLOMBIA - CONSORNOC**.

No se requerirá modificar el presente contrato en caso de cambio de supervisores, bastará una comunicación por escrito enviada exclusivamente por **La Administración Contratante** a las otras partes y el acuse de recibo correspondiente. **Parágrafo:** Las funciones, deberes y alcance de las obligaciones del supervisor están previstas en el anexo VIII del presente contrato.

- 1.3.** Oficio del 11 de julio de 2008 en el que la demandante le confirma a la Fundación los desembolsos que se han realizado con corte al 15 de junio de 2008 (fl. 24, c. 2):

Desembolso	Fecha de pago	Valor pesos	Valor euros	Tasa de cambio
Primero	05/01/2007	\$192.988.106,00	€64.035,21	\$3.013,78
Segundo	24/12/2007	\$188.719.111,91	€64.035,21	\$2.947,11
Total girado		\$381.707.217,91	€128.070,42	

- 1.4.** Informe de supervisión del contrato 212 de 2006 (fl. 97 - 119, c. 3)

ANEXO

CONSIDERACIONES DE LA SUPERVISIÓN EN RELACIÓN CON LOS GASTOS DECLARADOS NO ELEGIBLES EN EL CONTRATO 212-2006 FUNAMBIENTE POR LA FIRMA AUDITORA INTERAMERICANA

(...) ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN.

Conforme se ha sostenido en los informes de supervisión, actas y documentos que se han producido en torno a este proyecto, una de las grandes dificultades presentadas es que la gestión contable se encontraba centralizada en su totalidad en la oficina principal en la ciudad de Bogotá, por lo que el acceso a la misma se complejizó al punto de no ser posible evidenciar la totalidad de comprobantes de egreso, con sus respectivos soportes contables en original. En repetidas ocasiones los soportes contables fueron revisados en fotocopia, lo cual no constituye una evidencia certificada para la supervisión de los mismos.

De acuerdo con las diferentes visitas, se pudo constatar las falencias presentadas y en algunos casos la ausencia de documentos soporte en relación con la salidad de recursos de la cuenta especial, hechos que no demuestran transparencia en el manejo de los recursos financieros por parte de la Organización Ejecutora, dado que se evidenciaron retiros bancarios de la cuenta del proyecto sin justificación o soporte, no se evidenciaron conciliaciones bancarias al día de los recursos del proyecto (...)

- 1.5.** Informe final de auditoria financiera y de gestión elaborado por Interamericana de Auditores y Consultores, "I.A.&C. LTDA". Auditoria de cierre. Se auditó el contrato objeto de litigio desde el 24 de noviembre de 2006 hasta el 24 de mayo de 2009. El informe se rindió el 19 de marzo de 2010 (fl. 71 – 137, c. 1).

- 1.6.** Certificado de auditoría emitido por Interamericana de Auditores y Consultores LTDA el 19 de marzo de 2010 (fl. 22 – 23, c. 2):

Número del contrato de subvención: ALA/2003/005-757 Programa Segundo Laboratorio de Paz No. 212/2006.

Nombre: “Ceba intensiva de ganado bovino, semiestabulado, con producción de derivados cárnicos, para beneficiar a comunidades productoras rurales de los municipios de Bochalema, Chinacota y el corregimiento de Agua Clara, (Cucuta), implementando procedimientos de conservación del medio ambiente, como alternativa productiva que disminuya la condición de vulnerabilidad de la población rural y coadyuve a la convivencia a mediante el desarrollo de una cultura de paz y respeto por los DDHH y el DIH y apoyo a las instituciones gubernamentales”.

Beneficiario: Fundación Salvemos el Medio Ambiente – Funambiente.

Dirección: Carrera 10 No. 27 – 51 Oficina 326.

Periodo cubierto por el certificado de auditoría: Noviembre 24 de 2006 a mayo 24 de 2009.

Respetados señores:

Interamericana de Auditores y Consultores IA&C LTDA ha sido designado para auditar el contrato de subvención de la referencia con el fin de certificar las cuentas de la acción correspondientes al periodo de referencia. Confirmamos que somos una firma auditora de cuentas autorizada, miembro de una asociación de supervisión de auditoría legal de cuentas reconocida internacionalmente. Hemos llevado a cabo la auditoria con arreglo a las normas internacionales de auditoria estipuladas por la IFAC y a lo dispuesto en el contrato.

Certificamos:

1. Ingresos certificados del proyecto por **€ 193.994 (\$578'189.120)** discriminados así:

Aportes Acción Social (ahora DPS) provenientes de Comisión Europea **€ 128.071 (\$381'707.218).**

Aportes de cofinanciación provenientes del beneficiario **€ 65.924 (\$196.481.902).**

Nota: El beneficiario reporta una cofinanciación de € 65.924 (\$196.481.902) de acuerdo a los auxiliares de contabilidad y a la revisión de auditoria la contrapartida real del proyecto equivale a € 36.126 (\$107'671.307)

(...)

3. Ejecución inelegible (no valida) € 9.735 (\$28'956.159).

Certificamos que, excepto por la ejecución considerada como inelegible (no válida) por valor de **€9.735**, las cuentas del contrato son correctas y fiables y están respaldadas por los justificantes oportunos y que los gastos cuyo pago se solicita se han sufragado de conformidad con lo dispuesto en el contrato, tal y como se indica en el anexo del presente certificado.

1.7. Oficio de mayo de 2011 del Coordinador de Grupo de Trabajo Paz, Desarrollo y Estabilización a la Oficina Jurídica del ahora DPS, en el que se aclara el monto que Funambiente debe reintegrar (fl. 138 – 140, c. 1):

(...) 3. Con base en el costo total del contrato, en lo desembolsado por Acción Social (ahora DPS) y de conformidad con el informe final de supervisión, el respectivo anexo técnico a éste y el dictamen de la Administración contratante, los gastos considerados no elegibles ascienden a la suma de NOVENTA Y DOS MIL QUINIENTOS DIECISEIS EUROS CON DOS CENTAVOS (€92.516,02).

(...)

La elegibilidad de estos gastos no fue demostrada por el beneficiario, porque no allegó durante la vigencia del contrato los justificantes oportunos, que demostraran que estas cuentas del contrato fueron correctas, fiables y que se habían sufragado conforme con las obligaciones emanadas del contrato de subvención, situación que de acuerdo con el criterio de la supervisión y de la administración contratante demuestran la no elegibilidad de estos gastos.

(...) Teniendo en cuenta el valor correspondiente a "no elegibles", considero que la suma que debía restituir Funambiente era €45.834,44.

1.8. Informe rendido por el Director General de la entidad demandante (fl. 121 – 123, c. 3):

(...)

Al primer punto: Es cierto que el Convenio de Financiación No. ALA/2003/005-757, celebrado entre la Comunidad Europea y la República de Colombia prevé en el apartado III.2.6 del anexo II del mismo, que *"la Comisión podrá también contratar y encargar auditorías"*. Adicionalmente el contrato de subvención 212 de 2006 suscrito entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS y la Fundación Salvemos el Medio Ambiente -FUNAMBIENTE en el numeral 7.1.1.3 del artículo 7 estableció como una de las obligaciones de esta organización: *"Permitir y facilitar las auditorías que ordenen o realicen, La Administración Contratante, la CE (Comunidad Europea) o los Organismos de Control"*. (Paréntesis fuera del texto). En consecuencia el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS, tuvo en consideración las anteriores disposiciones al momento de celebrar el contrato de subvención con la Fundación Salvemos el Medio Ambiente -FUNAMBIENTE.

De acuerdo con lo previsto en el numeral IV Financiación y presupuesto, sub numeral IV.1. El presupuesto de las Disposiciones Técnicas Administrativas del CEF, los rubros de asistencia técnica internacional y de auditoría, evaluación y monitoreo son gestionadas directamente por la Comisión Europea. Adicionalmente el numeral V.1.3 Auditoría, evaluación y monitoreo (externos); V.1.3.2 Modo de realización establece que: "los expertos que formarán parte de las misiones de evaluación, auditoría y monitoreo externos serán seleccionados y contratados directamente por la Comisión, la cual efectuará directamente los pagos que correspondan a la prestación de estos servicios". (Negrilla fuera de texto).

En ese orden de ideas, conforme lo estableció el CEF (en atención al numeral V.1.3 de las Disposiciones Técnicas Administrativa), la Delegación de la Comisión Europea DelCol, se reservó la facultad de contratar la auditoría a todas las subvenciones del Segundo Laboratorio de Paz, previo proceso de licitación pública nacional. Es así como en el año 2008 la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador DelCol, contrató a la firma auditora Interamericana de Auditores y Consultores Ltda., con el fin de auditar todos los proyectos de subvención del segundo Laboratorio de Paz, en coherencia con lo establecido en las Condiciones Particulares de los proyectos de subvención que establecían como condición para acceder al desembolso final contar con la entrega del informe final de auditoría externa de los gastos de la acción a conformidad.

Al segundo punto: La empresa Interamericana de Auditores y Consultores Ltda., estaba facultada para efectuar la auditoría externa a los contratos celebrados por Acción Social hoy Departamento para la Prosperidad Social -DPS, en desarrollo del Convenio de Financiación No. ala/2003/005-757. Lo anterior según lo descrito en el objeto del contrato de servicios No. ALA/2008/151-001 celebrado entre la firma auditora y la Delegación de la Unión Europea para Colombia y Ecuador. *"El objeto del presente contrato es la ejecución de una Auditoría Financiera y de Gestión a los proyectos de subvención en el marco del programa Segundo Laboratorio de Paz No. ALA/2003/005-757, durante el periodo 2005 a 2009..."*.

En cumplimiento del numeral 6 del contrato en mención la firma auditora presentó los informes de progreso y el informe final.

Al tercer punto: La firma auditora presentó en fecha 26 de abril de 2010 ante Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS, un informe final de verificación de gastos al contrato de subvención 212 de 2006. Este informe constituyó un insumo de verificación y análisis para Acción Social. Lo anterior, como parte del control ex post que la entidad realizó respecto a la aplicación de las reglas financieras y contractuales establecidas en el contrato y sus anexos, las cuales responden a las directrices de la Unión Europea.

Al cuarto punto: El informe final presentado por la firma Interamericana de Auditores y Consultores Ltda., junto con los informes de Supervisión del contrato y otros documentos, fue uno de los elementos que se tuvo en cuenta para

determinar el balance final presupuestal, financiero y de resultado del contrato de subvención No. 212 de 2006.

Al quinto punto: La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS, conoció de las observaciones administrativas, técnicas y financieras efectuadas por la Corporación Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia -CONSORNOC, quién ejerció la supervisión del contrato. Estas observaciones fueron comunicadas por CONSORNOC mediante el informe final de supervisión de fecha 30 de junio de 2010 y documento anexo de aclaración en relación con los gastos declarados no elegibles.

Según lo señalado en el anexo del informe final de supervisión las diferencias con el valor del importe final del contrato indicado por la firma auditora se explican en los siguientes aspectos:

"Según las verificaciones in situ efectuadas por la entidad Coordinadora si bien se habían subsanado por parte de la entidad ejecutora los ajustes en el sistema contable y contabilidad del proyecto en lo que respecta al manejo de las cuentas en lo que corresponde a la ejecución y manejo del presupuesto aprobado según el contrato de subvención se había detectado que la entidad ejecutora efectuó ajustes del presupuesto con cambios superiores al 15% en partidas y subpartidas del presupuesto así como la inclusión de rubros nuevos al mismo presupuesto situación que la auditoría final no evidencia en el informe.

De la misma manera la supervisión evidenció compras fraccionadas, procesos de selección sin soportes o parcialmente, contrataciones sin el respectivo proceso de selección, evaluaciones de proceso de contratación sin claridad en la puntuación de los candidatos, situación que no referencia el informe de auditoría final".

Al sexto punto: Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antes Acción Social, no le constan las afirmaciones realizadas por la demandada FUNAMBIENTE en este punto. Contrario sensu, la entidad Corporación Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia - CONSORNOC conforme a lo establecido en el numeral 7.1.2 del artículo 7 de las condiciones particulares del contrato, ejerció labores de supervisión técnica, administrativa y financiera.

Es de anotar que para el cálculo del importe final del contrato, que dio como resultado la obligación por parte de la demandada de efectuar un reintegro a favor del Departamento para la Prosperidad Social, se tomaron como soporte los informes finales de supervisión y auditoría, así como los demás documentos técnicos, jurídicos y financieros emanados del desarrollo contractual.

Al séptimo punto: Conforme a lo establecido en el numeral 7.1.1.4 del artículo 7 del contrato de subvención, la Supervisión disponía de la facultad para determinar el cálculo del importe final y los costos que pudieran resultar inelegibles. La mencionada cláusula señala: *"7.1.1. Obligaciones del Beneficiario.... 7.1.1.4 Reintegrar, a la finalización del presente contrato, a La*

Administración Contratante los fondos puestos a su disposición que no hayan sido ejecutados o establecidos por la ECR como no elegibles, a fin de que sean reintegrados a sus respectivos presupuestos”.

Claramente el numeral 7.1.2., del mismo artículo señala que la Entidad Coordinadora Regional ECR es la Corporación Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia - CONSORNOC, quien ejerció la supervisión del contrato.

No obstante lo anterior, la entidad sometió al correspondiente análisis los resultados expuestos por la auditoría en su informe final de verificación de gastos, aceptando como válidos, los argumentos expuestos por la entidad Supervisora. Estas razones fueron expresadas por la supervisión en su informe final y anexos complementarios.

Es de anotar que los informes emitidos por las firmas auditoras en este tipo de contratos constituyen un insumo de consulta y evaluación, más no un elemento vinculante para el cálculo del importe final de los mismos. (...)

1.9. Testimonio de Juan Carlos Rodríguez, representante de Consornoc, empresa que realizó la supervisión del contrato objeto de litigio (fl. 170 – 172, c. 4):

(...) La Corporación Consornoc en el año 2005 cuando llegaron los laboratorios de paz, que fueron financiados por la Unión Europea, coordinó para Norte de Santander las dos convocatorias para este programa, a la cual en la segunda convocatoria se presentó Funambiente, la cual después de un proceso técnico y financiero fue aprobada para que ejecutara un proyecto en ceba intensiva en ganado (...) el papel de Consornoc en estos procesos era de apoyar técnica y financieramente la supervisión a estos proyectos. (...) Nosotros teníamos la responsabilidad de hacer la supervisión técnica y financiera de cada uno de estos proyectos de subvención. Se tenía un equipo de profesionales peritos en estos temas, agrónomos, zootecnistas, que supieran sobre cada uno de estos proyectos y se tenía también un equipo en la parte financiera como contadores para el tema administrativo, los cuales periódicamente al revisar el plan de trabajo de cada proyecto hacían visitas o técnicas o financieras a la organización, beneficiario y algunas laboras estratégicas del proyecto, se elaboraban unos informes especialmente con carácter trimestral, los cuales se presentaban ante la demandante (...)

Es de anotar que Interamericana de Auditores realizaba una verificación de gasto final, es decir, ya cuando los proyectos se terminaban o paraban, mientras que la supervisión lo hacía trimestralmente y si se presentó y todavía se siguen presentando diferencias en los procedimientos que hace la firma auditora y los que hace la supervisión, más de forma que de fondo, porque pudo ser que cuando la supervisión hizo la revisión no estaba la documentación completa y cuando fue la firma auditora ya estaba la documentación completa, o por los conceptos administrativos en los cuales pudo darse mucho saneamiento en aspectos que por el camino no podía tener tan claros. (...) **PREGUNTADO:** Es cierto que la falta de presentación oportuna de la documentación soporte de las cuentas relacionadas por Funambiente en su informe financiero intermedio fue

causa para que Consornoc, como supervisor del contrato glosara y declarara como no elegibles tales cuentas? **CONTESTÓ:** Si no se tenía soporte de legalización de gasto difícilmente se podía declarar elegible, tenía que tener un soporte y si no se tenía, debía declararse así hasta que el mismo se allegara, que tal vez ya se tenía cuando fue la auditoría.

2.- Precisión del caso.

En el marco del convenio de financiación ALA/2003/005/757 suscrito entre la Comunidad Europea y Colombia (1.1), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social celebró el contrato de subvención 212 de 2006 con la Fundación Salvemos el Medio Ambiente – Funambiente (1.2).

El objeto del contrato de subvención era la “Ceba intensiva de ganado bovino, semiestabulado, con producción de derivados cárnicos, para beneficiar a comunidades productivas rurales de los municipios de Bochalema, Chinácota y el corregimiento de Agua Clara, (Cúcuta), implementando procedimientos de conservación del medio ambiente, como alternativa productiva que disminuye condición de vulnerabilidad de la población rural y coadyuvar a la convivencia mediante el desarrollo de una cultura de paz y respeto por los derechos DDHH y el DHI y apoyo a las instituciones gubernamentales (“la Acción”), descrita en el anexo I.” (1.2).

Las partes acordaron que el contrato de subvención tendría un valor total de € 266.825,20, de los cuales la entidad demandante **aportaría un máximo** de € 213.450,69, es decir el 80%; y la demandada aportaría el excedente, correspondiente a € 53.374,51 (1.2).

En el mismo contrato de subvención se acordó que la supervisión la realizaría la Entidad Coordinadora Regional ECR – Corporación Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia – Consornoc, y que, conforme al convenio de financiación macro, la Comunidad Europea podía contratar a una firma externa para que también realizara auditoría al referido contrato (1.2 y 1.8).

Con ocasión de la ejecución del contrato de subvención, la entidad demandante realizó los primeros dos desembolsos a la demandada, por un valor total de € 128.070,42, el 5 de enero y 24 de diciembre de 2007 (1.3).

Lo que se evidencia es que el reporte de la supervisión difiere del informe rendido por la firma auditora contratada por la comunidad Europea. Así, se observa según lo certificado por cada uno (1.4 – 1.6).

Ahora, lo que aclaró la misma supervisión fue que una de las grandes dificultades en la realización de su gestión fue que la gestión contable del contratista se encontraba centralizada en su totalidad en la oficina principal en la ciudad de Bogotá, por lo que el acceso a la misma se complejizó al punto de no ser posible evidenciar la totalidad de comprobantes de egreso, con sus respectivos soportes contables en original. En repetidas ocasiones los soportes contables fueron revisados en fotocopia, lo cual no constituye una evidencia certificada para la supervisión de los mismos. Por ello, la

supervisión no pudo determinar si los gastos señalados por el contratista estaban o no soportados (1.4).

El representante legal de la sociedad que realizó la supervisión del contrato objeto de litigio reconoció que Interamericana de Auditores realizaba una verificación de gasto final, es decir, ya cuando los proyectos se terminaban o paraban, mientras que la supervisión lo hacía trimestralmente, por lo que podía haber diferencias en los reportes de supervisión y auditoría. Señaló que las diferencias en los informes obedecían a que cuando la supervisión hizo la revisión no estaba la documentación completa y cuando fue la firma auditora lo hizo ya estaba la documentación completa, o por los conceptos administrativos en los cuales pudo darse mucho saneamiento en aspectos que por el camino no podía tener tan claros (1.9).

De acuerdo con lo anterior, cuando el Juez de primera instancia analizó las pruebas, se basó en el informe de auditoría y encontró que:

Sumas que la demandante debía reconocer a la demandada	
La demandada debía solicitar a la contratante el reintegro debido a que no realizó la prefinanciación del proyecto.	€20.383
TOTAL	€20.383
Sumas que la demandada debía reconocer a la demandante	
Aporte que le faltó realizar a la demandada. La demandada debía aportar €53.374,51 y sólo aportó €36.126	€17.248,51
Gastos que la demandada reportó pero que la auditoría consideró como ilegibles	€9.735
TOTAL	€26.983,51

Suma que la demandante debía reconocer a la demandada (€20.383) – Suma que la demandada debía reconocer a la demandante (€26.983,51) = €6.600,51.

Por lo expuesto, el Juez concluyó que la Fundación debía devolver a la entidad contratante la suma de **€ 6.600,51**.

3.- Análisis probatorio.

Frente a la decisión que adoptó el Juez de primera instancia, el apoderado de la parte demandada disintió por considerar que en el análisis probatorio se había omitido tener en cuenta que la entidad demandante tampoco hizo su aporte en su totalidad, pues debía aportar €213.450,69 y sólo aportó €128.070,42, por lo que tal situación debía tenerse en cuenta al momento de realizar el cruce de cuentas, para finalmente exonerar a Funambiente de pagar a favor de la demandante suma de dinero alguna.

Luego todo el debate que se propone en esta instancia es determinar si la entidad demandante no hizo su aporte completo y si estaba obligada a hacerlo. Pues a partir de ello, pueden variar las sumas que cada parte debe reconocer a la otra.

Así, a partir de los elementos materiales probatorios que obran en el expediente, observa la Sala que, en efecto, la entidad demandante sólo aportó

€128.070,42 (1.3) y que en el contrato se había comprometido a aportar hasta el 80% del valor total del contrato, esto es, hasta €213.450,69 (1.2).

Sin embargo, la Sala considera importante remitirse a lo expresamente pactado por las partes, pues la redacción de la cláusula en la que se pactó el aporte que debía realizar el demandante, varía sustancialmente de la cláusula en la que se pactó el aporte que debía realizar la demandada. Veamos:

Artículo 3 - Financiación de la Acción

3.1 El coste total de la Acción, se establece en Doscientos sesenta y seis mil ochocientos veinticinco Euros con veinte centavos (€ 266,825.20), tal y como se detalla en el anexo III.

3.2 La Administración Contratante se compromete a financiar la Acción **hasta un importe máximo** de Doscientos trece mil cuatrocientos cincuenta Euros con sesenta y nueve centavos (€ 213,450.69), es decir el equivalente al 80.00% del coste total de la Acción, indicado en el apartado 3.1, determinándose el importe definitivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del anexo II.

(...)

Artículo 7 - Otras condiciones específicas aplicables a la Acción

7.1 Las Condiciones Generales se complementarán con las siguientes disposiciones:

7.1.1 Obligaciones del Beneficiario

(...)

7.1.1.2 **Aportar para la ejecución del Proyecto una contrapartida efectiva** en pesos colombianos mcte, que en su equivalente en Euros para efectos del presente contrato representa la suma de Cincuenta y tres mil trescientos setenta y cuatro Euros con cincuenta y un centavos (€ **53,374.51**) con recursos propios, y de otras fuentes, y cancelar con recursos propios cualesquiera otros gastos que requiera la ejecución del Proyecto y que no sean elegibles para la CE.

Frente a la redacción de las cláusulas antes transcritas, es importante recordar los criterios de interpretación establecidos en los artículos 1618 y siguientes del Código Civil. Así, para la interpretación de estas debe acudirse a la intención de las partes, el sentido útil de la cláusula y la interpretación sistemática de estas cláusulas y de las cláusulas pactadas en el convenio macro de financiación, de donde provenían los recursos para ejecutar este contrato objeto de litigio.

Para la Sala es claro que aplicando los tres criterios de interpretación se llega a la misma conclusión y es que el aporte que debía realizar el beneficiario o contratista era obligatorio y que el aporte que realizaba la contratante tenía un tope máximo, pero iba a depender de los recursos que acreditara haber ejecutado el contratista. Fue por ello, además, que la cláusula de desembolsos se pactó en el siguiente sentido (1.2):

Artículo 4 - Informes descriptivos y financieros y modalidades de pago:

4.1 Los informes descriptivos y financieros que acompañan las solicitudes de pago se mencionan en el artículo 4.2 y serán presentados en la periodicidad establecida por la Administración Contratante.

4.2 Los desembolsos se harán en su equivalente en pesos Colombianos a la tasa de monetización de los recursos provenientes de la cuenta bancaria abierta para los fines del proyecto por La **Administración Contratante**. Estos desembolsos se efectuarán siempre sujetos a la recepción de los fondos de donación por parte de la Comisión Europea y disponibilidad de recursos en la cuenta especial, de conformidad con el certificado de disponibilidad presupuestal y autorización de compromisos de vigencias futuras.

El primer desembolso por valor de Sesenta y cuatro mil treinta y cinco Euros con veintinueve centavos (**€64,035.21**), que corresponde al 30.00% de la subvención, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y presentación a **La Administración Contratante** de la solicitud de pago efectuada por **El Beneficiario** conforme al Anexo V de este contrato y la aprobación por parte de **La Administración Contratante** de la garantía única.

Un segundo desembolso por valor de Sesenta y cuatro mil treinta y cinco Euros con veintinueve centavos (**€64,035.21**), una vez El Beneficiario: **1)** Utilice el 70% del primer pago, **2)** Entregue a la supervisión los siguientes documentos: a) Informe intermedio (descriptivo y financiero), b) Solicitud de pago conforme al Anexo V, **3) La Supervisión:** apruebe el informe y solicitud de pago y envíe estos documentos con su informe de aprobación a **La Administración Contratante** para su conformidad y pago.

Un tercer desembolso por valor de Sesenta y cuatro mil treinta y cinco Euros con veintinueve centavos (**€64,035.21**), una vez El Beneficiario: **1)** Utilice el 70% del segundo pago, y el 100% del primer pago, **2)** Entregue a la supervisión los siguientes documentos: a) Informe intermedio (descriptivo y financiero), b) Solicitud de pago conforme al Anexo V, **3) La Supervisión:** apruebe el informe y solicitud de pago y envíe estos documentos con su informe de aprobación a **La Administración Contratante** para su conformidad y pago.

Un desembolso final por valor de Veintinueve mil trescientos cuarenta y cinco Euros con veintinueve centavos (**€21,345.07**), una vez El Beneficiario: **1)** Utilice el 100% de los pagos anteriores, **2)** Entregue a la supervisión los siguientes documentos: a) Informe final (descriptivo y financiero), b) Solicitud de pago conforme al Anexo V de este contrato, **3) La Supervisión:** apruebe el informe y solicitud de pago y envíe estos documentos con su informe de aprobación a **La Administración Contratante** para su conformidad y pago, **4)** Entrega del informe de auditoría externa de los gastos de la acción a formidables, exclusivamente

cuando el importe de la administración contratante sea superior a 100 mil Euros.

En la misma línea, esta interpretación atiende a lo pactado en el convenio macro de financiación suscrito entre la Comunidad Europea y Colombia, en el que se pactó (1.1)_

(...) ARTÍCULO 2.- FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD.

- 2.3.** El coste total del programa se estima en 41.400.000 euros.
2.4. La comunidad se compromete a financiar un importe máximo de 33.000.000 euros. La repartición por partidas de la contribución financiera de la Comunidad figura en el presupuesto incluido en las Disposiciones técnicas y administrativas del anexo II.

ARTÍCULO 3.- FINANCIACIÓN DEL BENEFICIARIO.

- 3.2.** La contribución financiera del beneficiario al programa se fija en 8.400.000 euros.

(...)

Así las cosas, en criterio de la Sala no le asiste razón al apelante, en tanto la redacción de las cláusulas en las que se estableció el aporte que cada parte debía realizar son diferentes. Para el caso de la demandante se acordó que realizaría un aporte que estaba comprendido entre el 1 y el 80% del valor del contrato. Mientras que la demandada sí estaba obligada a realizar el aporte correspondiente a €53.374,51, pues así se pactó como una de sus obligaciones contractuales.

De acuerdo con lo anterior, la Sala coincide con la decisión de primera instancia, por lo que únicamente procederá a actualizar el valor de la condena teniendo en cuenta el valor del euro para la fecha en que se profiere esta sentencia.

Valor a reintegrar en euros: € 6.600,51.

Valor del euro certificado por el BanRep⁴: 4.276,48077

Valor a reintegrar en pesos: \$28'226.954 (veintiocho millones doscientos veintiséis mil novecientos cincuenta y cuatro pesos).

4.- Costas Procesales.

En atención a que el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo contempla la condena en costas únicamente para la parte vencida en el proceso, considera la Sala que en el presente caso no procede tal condena y que se ejerció la acción de manera leal y razonable.

En mérito de lo expuesto, la Subsección "C" del de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

⁴ <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/monedas-disponibles>

PRIMERO: MODIFICAR el numeral 2º de la sentencia proferida el 24 de abril de 2019, por el Juzgado 64 Administrativo de Bogotá, así:

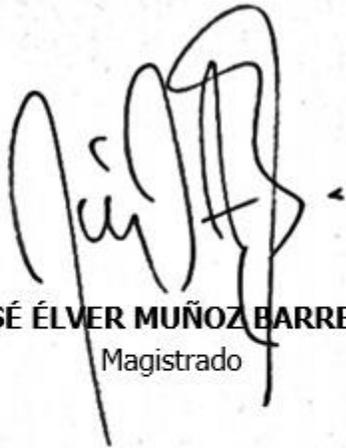
SEGUNDO: En consecuencia, **CONDENAR** a la parte demandada a pagar a favor de la demandante la suma de **veintiocho millones doscientos veintiséis mil novecientos cincuenta y cuatro pesos (\$28'226.954)** por concepto de los saldos a su favor por la liquidación del contrato de subvención No. 212 de 2006.

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia proferida el 24 de abril de 2019, por el Juzgado 64 Administrativo de Bogotá.

TERCERO: NO CONDENAR en costas procesales, conforme la parte motiva de la sentencia.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE,



JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado