

MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Improcedencia – Acuerdo de conciliación – Ley 446 de 1998 artículo 66 y Decreto 1716 de 2009 – Acuerdo conciliatorio presta mérito ejecutivo

De conformidad con lo previsto en el artículo 141 del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Bajo el anterior contexto, en punto de las pretensiones concernientes a la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017, la Sala estima que el medio de control de controversias contractuales ejercido por la parte actora no es el adecuado, por las razones que se desarrollarán a continuación.

[...] las partes involucradas en el presente litigio estuvieron previamente vinculadas en otro proceso de controversias contractuales³⁴ con ocasión del contrato de obra No. 058 de 2013, proceso que concluyó mediante conciliación judicial [...] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009, el acuerdo conciliatorio junto con el correspondiente auto aprobatorio prestan mérito ejecutivo y tienen efectos de cosa juzgada.

ACUERDO CONCILIATORIO – Efectos – Naturaleza de una decisión judicial con fuerza vinculante – No procede proceso declarativo – Incumplimiento de acuerdo conciliatorio – Proceso ejecutivo – Procedencia

(...) a partir de su aprobación judicial, el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes adquiere la naturaleza de una decisión judicial con fuerza vinculante. En tal virtud, no puede ser objeto de debate a través de un proceso declarativo posterior, comoquiera que previamente existió un pronunciamiento jurisdiccional que lo declaró ajustado a derecho. Emitir una nueva decisión declarativa sobre el acuerdo aprobado -incluso en lo concerniente a su liquidación equivaldría, en la práctica, a modificar lo ya resuelto. Por consiguiente, cualquier eventual incumplimiento de las obligaciones de dar o de hacer derivadas del acuerdo conciliatorio debe ventilarse mediante el proceso ejecutivo, máxime si se tiene en cuenta que dicho acuerdo hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

A juicio de la Sala, no es jurídicamente viable realizar un “corte final de cuentas” respecto de un acuerdo conciliatorio que ya fue aprobado judicialmente, pues ello implicaría reabrir una controversia ya resuelta mediante un acto con fuerza de cosa juzgada, lo cual contraviene los principios de seguridad jurídica y estabilidad de las decisiones judiciales.

En el presente caso, de la revisión de la demanda, se observa que la parte actora solicita que, como consecuencia de la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio de fecha 22

de mayo de 2017, se ordene el reconocimiento y pago de la suma de \$2.130 '644.870,00 en su favor, junto con los intereses moratorios causados desde el 28 de agosto de 2018.

(...) Al respecto, la Sala denota que el monto reclamado en la demanda coincide con la suma establecida en el acuerdo conciliatorio como remuneración por los servicios prestados, razón por la cual no resulta procedente ese reconocimiento en sede declarativa, ni siquiera vía liquidación judicial, dado que el acuerdo conciliatorio ya presta mérito ejecutivo para su exigibilidad.

Adicionalmente, consultado el aplicativo de Gestión Judicial Samai, se advierte que la UT ya promovió un proceso ejecutivo contra la EAAAY para exigir el pago del valor pactado en el acuerdo conciliatorio. Este proceso fue acumulado con otro promovido por BBC Ingenieros SAS, empresa a la cual la Unión Temporal cedió una parte de los derechos económicos derivados del acuerdo conciliatorio -como se puso de presente en los fundamentos fácticos de la demanda-.

De la revisión de dicho expediente, se constata que, mediante providencia judicial del 11 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo del Casanare libró mandamiento de pago.

[...]

De esta manera, la Sala advierte que la suma que pretende la parte demandante le sea reconocida en el presente proceso judicial ya está siendo cobrada a través de un proceso ejecutivo. Al efecto, se itera, cualquier eventual incumplimiento derivado del acuerdo conciliatorio debe ser tramitado a través de la vía ejecutiva, por ser este el medio procesal idóneo para exigir el cumplimiento forzado de las obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en un acuerdo conciliatorio que posteriormente es aprobado por el juez, el cual, con ocasión de dicha aprobación, adquiere las características de una decisión judicial que hace tránsito a cosa juzgada y que presta mérito ejecutivo.

INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO CONCILIATORIO – Procede el proceso ejecutivo

Así las cosas, frente a un eventual incumplimiento de lo pactado en el acuerdo conciliatorio aprobado por un juez, no resulta procedente acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para promover un nuevo proceso declarativo, ni tampoco solicitar su liquidación, por cuanto este, una vez aprobado, no constituye un contrato sujeto al cruce final de cuentas, sino una decisión judicial que hace tránsito a cosa juzgada y que presta mérito ejecutivo. En consecuencia, lo procedente es exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo conciliatorio a través del proceso ejecutivo.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que cualquier incumplimiento del acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, el cual, posteriormente, fue aprobado por el Tribunal Administrativo del Casanare, debe tramitarse mediante el correspondiente proceso ejecutivo y que, a su vez, no es procedente el medio de control de controversias contractuales para solicitar su liquidación judicial, aunado al hecho de que la suma reclamada está siendo cobrada a través de un proceso ejecutivo, la Sala concluye que la pretensión formulada por la parte actora en ese sentido es improcedente, por cuanto no existe causa jurídica que habilite su conocimiento por esta jurisdicción en sede declarativa.

LIQUIDACIÓN JUDICIAL DE ACUERDO CONCILIATORIO – Ineptitud sustantiva de la demanda – Indebida escogencia del medio de control

(...) Bajo este contexto, en lo que concierne a la pretensión dirigida a obtener la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio celebrado el 22 de mayo de 2017 y aprobado por el Tribunal Administrativo de Casanare mediante providencia del 19 de julio de 2017, la Sala concluye que se configura la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del medio de control.

En consecuencia, se modificará la sentencia de primera instancia, que declaró la caducidad de las pretensiones relativas al contrato de obra No. 058 de 2013 y liquidó judicialmente el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes el 22 de mayo de 2017, para en su lugar, declarar la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del medio de control frente a las pretensiones atinentes a la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017. Por lo demás, dado que la decisión del a quo que declaró la caducidad de la pretensión de liquidación del contrato de obra No. 058 de 2013 no fue objeto de recurso de apelación, la Sala mantendrá incólume la sentencia apelada en ese punto.



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

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veinticinco (2025).

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Radicación: 85-001-2333-000-2020-00682-03 (69778)
Demandante: UNIÓN TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013
Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL E.I.C.E. ESP

TEMAS: CONTRATO DE OBRA – Su terminación ocurrió con antelación a la celebración del acuerdo conciliatorio / CONCILIACIÓN JUDICIAL – El acuerdo conciliatorio aprobado por un juez presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada / LIQUIDACIÓN JUDICIAL – No procede respecto de acuerdos conciliatorios / MEDIO DE CONTROL – indebida escogencia – la vía ejecutiva es la procedente para perseguir el cumplimiento de lo adeudado en virtud del acuerdo conciliatorio.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 16 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se declaró la caducidad de la pretensión de liquidación del contrato de obra No. 058 de 2013 y, a su vez, se liquidó judicialmente el acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017, aprobado por el Tribunal Administrativo del Casanare dentro del proceso de controversias contractuales con radicación No. 85001-23-33-000-2015-00066-00.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 26 de abril de 2013, la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013 *-en adelante la Unión Temporal o la UT-* y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal E.I.C.E. ESP *-en lo sucesivo EAAAY o la Empresa-* celebraron el contrato de obra No. 058, cuyo objeto consistió en la construcción de la primera etapa de la planta de potabilización modular para el sistema de acueducto del área urbana del municipio de Yopal.



La obra construida en desarrollo del aludido contrato colapsó parcialmente, razón por la cual la EAAAY presentó una demanda de controversias contractuales en contra de la Unión Temporal en la que solicitó la declaratoria de incumplimiento contractual, el reembolso del dinero invertido, la liquidación judicial del contrato y la efectividad de la cláusula penal pactada en el acuerdo de voluntades.

En el marco de dicho proceso judicial¹, las partes suscribieron un acuerdo conciliatorio² en el que convinieron, entre otras cosas, que la Unión Temporal debía retomar la construcción de la primera etapa de la planta de potabilización modular para el sistema de acueducto del área urbana del municipio de Yopal, mientras que la EAAAY debía pagarle a la UT la suma de \$2.130'644.870.67 *-obligaciones de hacer y de dar-*, una vez las obras fueran terminadas, recibidas y aceptadas a satisfacción. El acuerdo conciliatorio referido fue aprobado por el Tribunal Administrativo del Casanare, mediante providencia del 19 de julio de 2017, quien dispuso la terminación anticipada de ese proceso.

En su demanda, la parte actora solicita que se liquide judicialmente tanto el contrato de obra No. 058 de 2013, así como también el acuerdo conciliatorio aprobado por el Tribunal Administrativo del Casanare dentro del proceso con radicación No. 85001-23-33-000-2015-00066-00 y, en consecuencia, que se reconozca y ordene el pago en su favor de la suma de \$2.130'644.870, con inclusión de los intereses moratorios causados desde el 28 de agosto de 2018, fecha en que se suscribió el documento denominado "*Acta de recibo cumplimiento conciliación judicial aprobada por el Tribunal Administrativo de Casanare dentro del medio de control contractual, radicación No. 850012333002-2015-00066-00 - contrato No. 0058.13*".

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 14 de diciembre de 2020³, la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013, conformada por las sociedades comerciales Hidroservicios Ltda y B&C Biosciences

¹ Proceso identificado con radicación No. 85001-23-33-002-2015-00066-00 y que se tramitó ante el Tribunal Administrativo de Casanare.

² También suscrito por Liberty Seguros S.A., quien fue llamado en garantía dentro del proceso.

³ Índice 2 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.



SAS, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, presentó demanda en contra de la Empresa.

1.2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal, incluso con posibles errores):

“1.1 Se LIQUIDE JUDICIALMENTE tanto el contrato 058 de 2013, como el ACUERDO CONCILIATORIO de fecha 22 de mayo de 2017, conforme al contenido de este último, y el cual fuera aprobado mediante AUTO de fecha 19 de Julio de 2017 del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE dentro del proceso de Controversias Contractuales identificado con el número de expediente 850012333002-2015-00066-00, y que fuera suscrito entre la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL EICE ESP y la UNION TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013, que está integrada por HIDROSERVICIOS LTDA y B&C BIOSCIENCES S.A.S. y el llamado en garantía LIBERTY SEGUROS S.A.

1.2 Que en la LIQUIDACION JUDICIAL, se consagre el reconocimiento y ordene el pago de DOS MIL CIENTO TREINTA MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS (\$2.130.644.870,00), a favor de la parte demandante, y que corresponde a la suma de dinero debida a la fecha por la atención y cumplimiento absoluto del ACUERDO CONCILIATORIO, tal como está consagrado en el mismo documento y que se materializa al suscribirse el ACTA DE RECIBO de fecha 28 de agosto de 2018.

1.3 Se incluya en la LIQUIDACION JUDICIAL el reconocimiento y pago de INTERESES DE MORA a la tasa máxima de usura permitida por la Ley, sobre la suma señalada en el numeral 1.2. los cuales deben correr a partir del día 28 de agosto de 2018, fecha en la cual se firmó el ACTA DE RECIBO CUMPLIMIENTO CONCILIACION JUDICIAL APROBADA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE DENTRO DEL MEDIO DE CONTROL CONTRACTUAL, RADICACION No. 850012333002-2015-00066-00 - CONTRATO No. 0058.13" y con la cual se da fe de la atención completa e íntegra de las obligaciones asumidas en el ACUERDO por parte de la UNION TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013 y sus integrantes.

1.4 Se incluya en la LIQUIDACION JUDICIAL el señalamiento de que una vez se cancele los valores señalados en los numerales anteriores, las partes se declaren a paz y salvo por todo concepto originado en el ACUERDO CONCILIATORIO de fecha 22 de mayo de 2017, aprobado mediante AUTO de fecha 19 de Julio de 2017, notificado por estado del 21 de julio de 2019, emitido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE dentro del proceso de Controversias Contractuales identificado con el número de expediente 850012333002-2015-00066-00 y que fuera suscrito entre las partes en conflicto, esto es la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL EICE ESP. la UNION TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013, que está integrada por HIDROSERVICIOS LTDA y B&C BIOSCIENCES S.A.S. y el llamado en garantía LIBERTY SEGUROS S.A.

1.5 Que se ordene a la entidad convocada al pago de las costas procesales y las agencias en derecho.

1.6 Que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". (mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito).



1.3. Como **fundamento fáctico** de sus pretensiones, la parte demandante narró los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Afirmó que en el expediente con radicado No. 85001-23-33-002-2015-00066-00 se llevó a cabo un proceso judicial de controversias contractuales promovido por la EAAAY en contra de la Unión Temporal⁴. Indicó que, en ese proceso, las partes y Liberty Seguros S.A.⁵ suscribieron un acuerdo conciliatorio, en el cual se pactó, entre otras cosas, que la Unión Temporal debía retomar la construcción de la primera etapa de la planta de potabilización modular para el sistema de acueducto del área urbana del municipio de Yopal, mientras que la EAAAY debía pagarle a la UT la suma de \$2.130´644.870.67, una vez las obras fueran terminadas, recibidas y aceptadas a satisfacción. En ese acuerdo conciliatorio también se consignó que, una vez terminadas las obras, se procedería a la liquidación del contrato de obra No. 058 de 2013 suscrito entre las partes.

1.3.2. Señaló que, mediante providencia del 19 de julio de 2017, el Tribunal Administrativo de Casanare aprobó el referido acuerdo conciliatorio y, en consecuencia, declaró la terminación anticipada del proceso con radicado No. 85001-23-33-002-2015-00066-00. En esa providencia judicial se declaró que la aprobación del acuerdo conciliatorio definió y extinguió las pretensiones formuladas al interior de ese litigio.

1.3.3. Sostuvo que, el 15 de noviembre de 2017, la UT y la EAAAY suscribieron el "*Acta de inicio cumplimiento conciliación judicial aprobada No. 8500012333002-2015-00066-00 por el Tribunal Administrativo de Casanare*".

1.3.4. Manifestó que, luego de realizar la construcción de la planta y de efectuar los ajustes técnicos dentro de los parámetros acordados, el 28 de agosto de 2018 hizo entrega del proyecto, para lo cual se suscribió el "*Acta de recibo cumplimiento conciliación judicial aprobada por el Tribunal Administrativo de Casanare dentro del medio de control contractual, radicación No. 850012333002-2015-00066-00 - contrato No. 0058.13*". Preciso que, en dicho documento, se estableció lo siguiente:

"C. ESTADO GENERAL DE LAS OBRAS

⁴ Las pretensiones de la demanda fueron, entre otras, el incumplimiento del contrato de obra No. 058 de 2013 por parte de la UT, el reembolso del dinero invertido, la liquidación judicial del contrato y la efectividad de la cláusula penal pactada en el acuerdo de voluntades.

⁵ Quien fungió como llamada en garantía por parte de la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013.



Una vez realizada la inspección total de la obra, se constató que a la fecha 15 de junio de 2018, los trabajos terminados se encuentran ejecutados a entera satisfacción de acuerdo con lo establecido en el contrato. En consecuencia, el Contratista hace entrega real y efectiva de la obra ejecutada a la supervisión y está la recibe.

OBSERVACIONES DE SUPERVISION

De acuerdo a sus funciones la Supervisión ejercida por la EAAAY EICE ESP, Ingeniero FABIAN HUMBERTO FAJARDO RESTREPO como Director Técnico (E) de la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL y el Ingeniero FREDY FERLEY ALDANA ARIAS como profesional de Proyectos de la EAAAY EICE ESP, revisaron las obras en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contraídas en la CONCILIACION.

1. Que mediante comité de obra realizado el 15 de Junio de 2018, se dan por terminadas las actividades de obra correspondientes en cumplimiento de la CONCILIACION JUDICIAL APROBADA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE. DENTRO DEL MEDIO DE CONTROL CONTRACTUAL, RADICACION No. 850012333002-2015-00066-00 que tiene por objeto la "CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DE UNA PLANTA DE POTABILIZACION MODULAR PARA EL SISTEMA DE ACUEDUCTO DEL AREA URBANA DEL MUNICIPIO DE YOPAL con una capacidad de tratamiento según lo acordado por las partes de TRESCIENTOS LITROS POR SEGUNDO (300 L/S).

2. Que en el mismo comité de obra del 15 de Junio de 2018, se autorizó el inicio de las pruebas de estanqueidad correspondientes a los tanques que conforman cada una de las tres (3) líneas de tratamiento con capacidad de 100 L/s cada una, para un total tratado de 300 L/s. Se verificó que la infraestructura (dimensiones, soldaduras, acabados, válvulas, tuberías, accesorios) están debidamente terminadas, donde se han revisado y corrigiendo fugas y goteos, con lo cual se procedió al inicio de dosificación para la comprobación de los parámetros conforme a lo indicado en la Resolución 2115 de 2007.

(...)

5. Que la EAAAY EICE ESP una vez aprobadas las obras en su totalidad y verificado el cumplimiento de los parámetros fisicoquímicos consignados en la Resolución 2115 de 2007 y Decreto 1575 de 2007 del Ministerio de Protección Social y de los requisitos técnicos, realiza recibo de los tres (3) módulos de procesos a satisfacción, con verificación funcional la Planta de Tratamiento".

1.3.5. Indicó que, una vez suscrita el acta de recibo, allegó la factura de venta No. BC-1600 ante la EAAAY, por concepto de las obras efectivamente entregadas. Agregó que el valor de la factura coincidía con el establecido en el acuerdo conciliatorio aprobado por el Tribunal -\$2.130'644.870.67-.

1.3.6. Aseguró que, el 28 de septiembre de 2018, la EAAAY hizo devolución de la factura de venta, con fundamento en que no se habían allegado una serie de documentos y requerimientos, los cuales no fueron previstos en el acuerdo conciliatorio ni en el auto que lo aprobó.



1.3.7. Manifestó que, ante los obstáculos impuestos por la EAAAY para obtener el pago de las obras, debió ceder parcialmente los derechos económicos derivados del acuerdo conciliatorio a uno de sus proveedores⁶, para lo cual firmó un documento el 19 de octubre de 2018 en ese sentido.

1.3.8. Sostuvo que, el 22 de febrero de 2019, radicó la factura de venta No. BC-1676 ante la EAAAY, en la que insistió en el pago del monto establecido en el acuerdo conciliatorio. Agregó que, ante la pasividad de la EAAAY, el 18 de marzo de 2019 radicó las facturas No. 1689, 1690 y 1691, en las que discriminó el valor correspondiente a las líneas 1, 2 y 3 del proyecto, respectivamente.

1.3.9. Indicó que, el 26 de marzo de 2019, la EAAAY devolvió nuevamente todas las facturas, pues insistió en que se requerían de documentos adicionales para llevar a cabo el pago de las obras.

1.3.10. Expresó que, el 23 de mayo siguiente, la EAAAY le informó a la UT que estaba agotando el requisito de procedibilidad en contra del municipio de Yopal para incoar el medio de control de controversias contractuales, con el fin de solicitar la liquidación del convenio interadministrativo No. 590 de 2013 para que se le reconocieran saldos a su favor y, en consecuencia, proceder a pagar lo adeudado a la UT.

1.3.11. Precisó que, en vista de lo anterior, promovió un proceso ejecutivo⁷ en contra de la EAAAY, con el fin de obtener el pago.

1.4. Como **fundamentos jurídicos** de la demanda, el extremo activo expuso lo siguiente:

Señaló que la EAAAY no ha llevado a cabo la liquidación del contrato de obra No. 058 de 2013 ni del acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017 aprobado por el Tribunal Administrativo de Casanare, con lo cual ha desconocido la obligación de reconocerle la suma de \$2.130'644.870 por concepto de las obras ejecutadas. Sostuvo que la liquidación es el mecanismo judicial idóneo para aclarar la situación jurídica de las partes respecto del contrato y del acuerdo conciliatorio, en el sentido

⁶ A la sociedad BBC Ingenieros SAS.

⁷ Con radicación No. 85001-23-33-000-2019-00109-00.



de determinar si, en efecto, las partes cumplieron con sus obligaciones. Agregó que contaba con una expectativa legítima de obtener ingresos derivados de la culminación de las obras, que no se materializó debido a la actitud renuente de la EAAAY.

2. La admisión de la demanda y su contestación

2.1. Mediante auto del 14 de enero de 2021⁸, el Despacho No. 1 del Tribunal Administrativo de Casanare ordenó la remisión del expediente al Despacho No. 2 de la misma Corporación, en atención a que este último tuvo el conocimiento del proceso de controversias contractuales con radicado No. 85001-23-33-002-2015-00066-00, mediante el cual se aprobó el acuerdo conciliatorio del que se pretendía su liquidación judicial.

2.2. A través de proveído del 1º de febrero de 2021⁹, el Despacho No. 2 del Tribunal Administrativo de Casanare dispuso la devolución del expediente al Despacho No. 1 del mismo tribunal, en razón a que el presente asunto constituía un nuevo litigio y no estaba atado al proceso judicial respecto del cual tuvo conocimiento, pues aquel finalizó y se encuentra archivado.

2.3. En providencia del 5 de marzo de 2021¹⁰, el Despacho No. 1 del Tribunal Administrativo de Casanare avocó conocimiento para conocer del asunto. Sin embargo, inadmitió la demanda porque no se había aportado el contrato de obra No. 058 de 2013 *-respecto del cual se pretendía su liquidación-*, ni tampoco se había acreditado la remisión de la demanda y de sus anexos a la parte demandada.

2.4. La parte demandante allegó la subsanación de la demanda en tiempo¹¹. En consecuencia, mediante providencia del 12 de abril de 2021¹², el Tribunal Administrativo de Casanare admitió la demanda. Esa decisión se notificó en debida forma a las partes y al Ministerio Público.

2.5. La **EAAAY** contestó la demanda de forma extemporánea¹³.

⁸ Índice 5 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

⁹ Índice 6 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

¹⁰ Índice 7 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

¹¹ Índice 9 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

¹² Índice 11 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

¹³ Índice 14 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.



3. Audiencia inicial

El 22 de junio de 2022¹⁴, el Tribunal Administrativo de Casanare llevó a cabo la audiencia inicial, en la que no encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento, al tiempo que descartó un pronunciamiento sobre las excepciones previas, habida cuenta que no se formularon.

Seguidamente fijó el litigio, en el entendido de establecer si resultaba procedente liquidar judicialmente tanto el contrato de obra No. 058 de 2013 como el acuerdo conciliatorio aprobado por el Tribunal Administrativo del Casanare dentro del proceso de controversias contractuales con radicado No. 85001-23-33-002-2015-00066-00, así como determinar si había lugar a reconocer que la EAAAY le adeuda a la UT la suma de \$2.130.644.870, junto con los intereses moratorios causados desde el 28 de agosto de 2018, fecha en que se suscribió el acta de recibo del contrato.

Posteriormente, se declaró fallida la fase de conciliación por la falta de ánimo conciliatorio de las partes y se decretaron las pruebas documentales aportadas por la parte demandante. También se decretaron como pruebas: **(i)** la práctica de los testimonios de los señores Javier Ignacio Herrera Padilla, María Marisol Pérez Jiménez, Fabián Humberto Fajardo y Fredy Ferley Aldana, y **(ii)** la incorporación de un informe¹⁵ que debería rendir el gerente de la EAAAY acerca del estado de las obras de la planta de potabilización modular.

Asimismo, el Tribunal ofició a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que allegara copia de la Resolución SSPD No. 20196000000065 del 15 de marzo de 2019 *“por la cual se establece un periodo de estabilización y se levanta la toma de posesión de la Empresa De Acueducto, Alcantarillado Y Aseo De Yopal EAAAY EICE ESP”*.

4. Audiencia de pruebas

El 27 de julio de 2022¹⁶, el Tribunal Administrativo del Casanare llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la cual se practicaron los testimonios decretados y se

¹⁴ Índice 54 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

¹⁵ Dicha prueba fue decretada de oficio.

¹⁶ Índice 68 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.



incorporaron las demás pruebas documentales decretadas en la audiencia inicial que se aportaron con posterioridad. De igual manera, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

5. Los alegatos de conclusión en primera instancia

5.1. La **Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013**¹⁷ presentó sus alegatos, en los que reiteró los argumentos expuestos en su demanda. Agregó que no estaba acreditado lo manifestado por el señor Fredy Ferley Aldana en su declaración, sobre las supuestas falencias en la planta de potabilización modular.

5.2. La **EAAAY**¹⁸ presentó sus alegatos, en los que indicó que si bien el contrato de obra No. 058 de 2013 fue modificado por el acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017, lo cierto es que la UT no cumplió a cabalidad con el objeto contractual, pues en el acta de recibo se contemplaron unos faltantes que nunca se realizaron, y ello fue lo que impidió efectuar la liquidación judicial del contrato y del acuerdo conciliatorio.

Indicó que los ingenieros Fredy Ferley Aldana y Fabián Humberto Fajardo coincidieron en afirmar que, aunque la UT entregó una estructura compuesta por 3 módulos de tratamiento con un caudal de 100 l/s, esta debía completar trabajos en los sistemas de instrumentación, medición y control de producción de agua cruda y tratada para el funcionamiento integral de la planta. En ese orden de ideas, precisó que, como la Unión Temporal no ha hecho entrega de los faltantes que se estipularon en el acta de recibo, el pago de las obras aún no es exigible.

5.3. El **Ministerio Público** guardó silencio.

6. La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 16 de febrero de 2023¹⁹, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró la caducidad de la pretensión de liquidación del contrato de obra

¹⁷ Índice 77 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

¹⁸ Índice 78 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

¹⁹ Índice 82 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.



No. 058 de 2013 y, a su vez, liquidó judicialmente el acuerdo conciliatorio, en los siguientes términos:

VALOR DEL ACUERDO CONCILIATORIO	\$ 6.131.225.115,94	
APORTES QUE DEBÍA REALIZAR LA EAAAY EN CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO Y QUE NO LOS HA CUBIERTO		\$ 2.467.083.369,57
DISEÑOS UT		\$ 1.200.000.000
APORTE LIBERTY		\$ 800.000.000,00
APORTES UT		\$ 1.664.141.746,37
SUMAS IGUALES	\$ 6.131.225.115,94	\$ 6.131.225.115,94

Igualmente, en la parte resolutive se dispuso que la UT tenía la obligación de responder y entregar debidamente instalado y funcionando el equipo denominado *streaming current*, que hacía parte de la planta de tratamiento, el cual empezó a fallar después de la suscripción del acta de recibo de las obras, sin que hasta el momento hubiera prueba de que fuera arreglado, devuelto e instalado.

Frente a la pretensión de liquidación judicial del contrato de obra No. 058 de 2013, indicó que aquella también se formuló en el proceso de controversias contractuales con radicación No. 85001-23-33-002-2015-00066-00, el cual terminó con la aprobación del acuerdo conciliatorio suscrito por las partes. En todo caso, precisó que frente a dicha pretensión operó la caducidad, comoquiera que el contrato terminó el 21 de febrero de 2014, mientras que la demanda se presentó el 14 de diciembre de 2020, es decir, más de seis (6) años y nueve (9) meses después.

En relación con la liquidación del acuerdo conciliatorio, aseguró que, en el acta de recibo, la EAAAY dejó expresamente consignado que recibió las obras a satisfacción, por lo que dicha entidad debía pagarle a la UT el precio acordado en el acuerdo conciliatorio. Al respecto, puntualizó que dicha suma de dinero ya estaba siendo cobrada por la Unión Temporal a través del proceso ejecutivo con radicado No. 85001-23-33-000-2019-00109-06. Por otro lado, el tribunal se abstuvo de condenar en costas, toda vez que no evidenció un actuar temerario de las partes²⁰.

²⁰ La parte resolutive del fallo quedó así: “**PRIMERO: DECLARAR** la caducidad de la pretensión de liquidación judicial del contrato 058 de 2013 y extinguida conforme a lo dispuesto en auto del 19 de julio de 2017, acorde con lo indicado en las consideraciones. // **SEGUNDO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE EL ACUERDO CONCILIATORIO** aprobado por el Tribunal mediante providencia del 19 de julio de 2017 dentro de la radicación 85001233300220150006600, en los siguientes términos: (...) // **DISPONER** igualmente que la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013 tiene la obligación de responder y entregar debidamente instalado y funcionando, en el término de un mes contado a partir de la notificación de este fallo, el equipo denominado *streaming current*, que hacía parte de la planta de tratamiento conciliada, el cual empezó a fallar después de la suscripción del acta de recibo de las obras del 28 de agosto de 2018 y que fue retirado por esa UT en noviembre de 2018, sin



7. Recurso de apelación

El 6 de marzo de 2023²¹, la EAAAY interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el cual fue concedido por el Tribunal *a quo* a través de auto del 15 de marzo de 2023²². En su impugnación, la parte recurrente solicitó revocar la sentencia apelada, toda vez que no había lugar a liquidar el acuerdo conciliatorio aprobado por el Tribunal Administrativo de Casanare.

Al efecto, precisó que el acuerdo conciliatorio en cuestión prestaba mérito ejecutivo. Además, aseguró que la UT se encuentra tramitando un proceso ejecutivo en el que pretende la ejecución de la misma suma que reclama en el presente proceso judicial. En ese sentido, adujo que no es procedente que se reconozca una suma de dinero que ya está siendo objeto de cobro en otro proceso judicial, pues ello implicaría un doble reconocimiento de una misma obligación y, eventualmente, un doble pago.

8. Actuación en segunda instancia

8.1. Mediante auto del 10 de mayo de 2024²³, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la EAAAY contra el fallo de primera instancia.

8.2. El **Ministerio Público**²⁴ rindió concepto, en el que solicitó confirmar la sentencia apelada. En su escrito, indicó que más allá de la naturaleza jurídica del acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, lo cierto es que este introdujo modificaciones sustanciales al contrato de obra No. 058 de 2013, lo que lo convierte en un verdadero acto o negocio jurídico de carácter contractual que requiere ser liquidado, en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y del artículo 141 del CPACA.

Agregó que, si bien en la sentencia de primera instancia se precisó que en la actualidad se encuentra en curso un proceso ejecutivo encaminado a la ejecución del monto de las obras, dicha circunstancia no constituye por sí sola una razón

que hasta el momento haya prueba de que haya sido arreglado, devuelto e instalado. // TERCERO: NEGAR las demás pretensiones, por las razones expuestas en la motivación. // CUARTO: NO CONDENAR en costas en esta instancia".

²¹ Índice 89 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

²² Índice 93 de Samai del Tribunal Administrativo de Casanare.

²³ Índice No. 18 Samai del Consejo de Estado.

²⁴ Índice No. 26 de Samai del Consejo de Estado.



suficiente para omitir el cruce final de cuentas. Además, explicó que en el eventual caso en que la UT pretendiera emplear la sentencia apelada para promover un nuevo proceso ejecutivo, estaría obrando de mala fe al intentar ejecutar dos veces la misma obligación; no obstante, la entidad pública demandada tendría la posibilidad de formular la excepción de pago frente al mandamiento ejecutivo.

8.3. La Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013 y la EAAAY no presentaron alegatos de conclusión en segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

Ahora bien, para resolver el recurso de apelación, la Sala estudiará los siguientes aspectos: **(1)** manifestación de impedimento; **(2)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer del presente asunto; **(3)** procedencia del medio de control; y **(4)** la condena en costas en segunda instancia.

1. Manifestación de impedimento

El 16 de septiembre de 2025²⁵, el magistrado William Barrera Muñoz manifestó impedimento para conocer del presente asunto, con fundamento en la causal prevista en el numeral 3 del artículo 141 del CGP²⁶, toda vez que el apoderado judicial de la parte demandante es hermano de su cónyuge y, por ende, le une con él un vínculo en el segundo grado de afinidad.

Según lo previsto en la norma *ibidem*, es causal de impedimento “*Ser cónyuge, compañero permanente o pariente de alguna de las partes o de su representante o apoderado, dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o **segundo de afinidad***” (énfasis añadido).

En este orden de ideas, la Sala²⁷ declarará fundado el impedimento manifestado por el magistrado William Barrera Muñoz y, en consecuencia, lo apartará del conocimiento del presente asunto, pues en efecto, al ser apoderado de la parte

²⁵ Índice 28 de Samai del Consejo de Estado.

²⁶ Que establece las causales de impedimento.

²⁷ De conformidad con el numeral 3 del artículo 131 del CPACA, modificado por el artículo 21 de la Ley 2080 de 2021, dispone que la Sala a la que pertenece el magistrado que manifiesta su impedimento es la competente para resolver si lo declara fundado o no. Además, el literal b) del numeral 2 del artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, establece que a las Salas les corresponde dictar las providencias que resuelvan sobre los impedimentos y recusaciones.



demandante el hermano de su cónyuge, resulta claro que se configura la causal de impedimento establecida en el numeral 3 del artículo 141 del CGP.

2. Jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer del presente asunto

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104 del CPACA²⁸, pues el contrato de obra No. 058 de 2013 cuyo objeto consistió en la construcción de la primera etapa de la planta de potabilización modular para el sistema de acueducto del área urbana del municipio de Yopal, así como el acuerdo conciliatorio celebrado en el curso del proceso de controversias contractuales con radicado No. 85001-23-33-002-2015-00066-00, fueron suscritos por la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013 y por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal E.I.C.E. ESP, esta última, empresa industrial y comercial del Estado, prestadora de servicios públicos domiciliarios del orden municipal²⁹.

Igualmente, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, de conformidad con el artículo 150³⁰ y el numeral 5 del artículo 152³¹ del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, en razón a que la cuantía de la demanda excedió los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de interposición del libelo introductorio³².

²⁸ “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 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. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]”.

²⁹ De conformidad con lo establecido en el Decreto No. 026 de 1997.

³⁰ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

³¹ Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

³² El valor del salario mínimo legal mensual vigente en el 2020 ascendía a \$877.802. Información obtenida de la página oficial del Banco de la República de Colombia <https://www.banrep.gov.co/es/salarios>. Para dicha anualidad, el tope correspondiente a los 500 SMLMV equivalía a \$438'901.000. En este caso, la cuantía de la demanda se estimó en un monto de \$2.130'644.870.



3. Procedencia del medio de control

3.1. En atención a los cargos expuestos en el recurso de apelación -que constituyen el marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia-, todos ellos dirigidos a cuestionar la decisión del *a quo* en lo que atañe a la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017, la Sala se ve obligada a plantear el problema jurídico a resolver dentro del examen de la procedencia del medio de control como presupuesto procesal.

Así las cosas, le corresponderá a la Sala establecer si en el presente caso resulta procedente acudir al medio de control de controversias contractuales a efectos de solicitar la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes el 22 de mayo de 2017, el cual, posteriormente, fue aprobado judicialmente por el Tribunal Administrativo de Casanare mediante providencia del 19 de julio de 2017 y si, en consecuencia, se configura la ineptitud sustantiva de la demanda frente a dicha pretensión.

3.2. De conformidad con lo previsto en el artículo 141 del CPACA³³, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Bajo el anterior contexto, en punto de las pretensiones concernientes a la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017, la Sala estima que el medio de control de controversias contractuales ejercido por la parte actora no es el adecuado, por las razones que se desarrollarán a continuación.

³³ “Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.



Al efecto, es menester empezar por señalar que las partes involucradas en el presente litigio estuvieron previamente vinculadas en otro proceso de controversias contractuales³⁴ con ocasión del contrato de obra No. 058 de 2013, proceso que concluyó mediante conciliación judicial, materializada en la suscripción del acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017, aprobado por el Tribunal Administrativo del Casanare mediante providencia judicial del 19 de julio de 2017.

En el referido acuerdo conciliatorio que suscribieron las partes al interior de ese litigio, estas convinieron, entre otras cosas, que la Unión Temporal debía retomar la construcción de la primera etapa de la planta de potabilización modular para el sistema de acueducto del área urbana del municipio de Yopal, mientras que la EAAAY debía pagarle a la UT la suma de \$2.130'644.870.67, una vez las obras fueran terminadas, recibidas y aceptadas a satisfacción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009, el acuerdo conciliatorio junto con el correspondiente auto aprobatorio prestan mérito ejecutivo y tienen efectos de cosa juzgada. Esto implica que, una vez aprobado por la autoridad judicial, el acuerdo adquiere la fuerza de una decisión judicial definitiva, con las consecuencias jurídicas que ello conlleva.

Sobre los efectos y alcances de la conciliación judicial, esta Sección³⁵ ha sostenido lo siguiente:

“La conciliación es un acto complejo, dado que, por un lado, debe existir el acuerdo de las partes, y, de otro, la providencia que lo aprueba y por ser un acto jurisdiccional, al aprobarse, queda revestido de cosa juzgada.

Como la conciliación implica la terminación del proceso y, si de ella surgen obligaciones entre las partes y no se cumplen voluntariamente es necesario que se acuda al proceso ejecutivo. Además, como consecuencia de la cosa juzgada que reviste la conciliación, cierra la posibilidad de volver a plantear los puntos materia de la controversia entre las mismas partes y por igual causa en un proceso judicial”.

Así las cosas, a partir de su aprobación judicial, el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes adquiere la naturaleza de una decisión judicial con fuerza vinculante. En tal virtud, no puede ser objeto de debate a través de un proceso declarativo posterior, comoquiera que previamente existió un pronunciamiento

³⁴ Con radicado No. 85001-23-33-002-2015-00066-00.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Auto del 6 de febrero de 2020. Rad: 62939. M.P. María Adriana Marín.



jurisdiccional que lo declaró ajustado a derecho. Emitir una nueva decisión declarativa sobre el acuerdo aprobado *-incluso en lo concerniente a su liquidación-* equivaldría, en la práctica, a modificar lo ya resuelto. Por consiguiente, cualquier eventual incumplimiento de las obligaciones de dar o de hacer derivadas del acuerdo conciliatorio debe ventilarse mediante el proceso ejecutivo, máxime si se tiene en cuenta que dicho acuerdo hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

A juicio de la Sala, no es jurídicamente viable realizar un “corte final de cuentas” respecto de un acuerdo conciliatorio que ya fue aprobado judicialmente, pues ello implicaría reabrir una controversia ya resuelta mediante un acto con fuerza de cosa juzgada, lo cual contraviene los principios de seguridad jurídica y estabilidad de las decisiones judiciales.

En el presente caso, de la revisión de la demanda, se observa que la parte actora solicita que, como consecuencia de la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio de fecha 22 de mayo de 2017, se ordene el reconocimiento y pago de la suma de \$2.130'644.870,00 en su favor, junto con los intereses moratorios causados desde el 28 de agosto de 2018, por ser la fecha en que se suscribió el documento denominado *"Acta de recibo cumplimiento conciliación judicial aprobada por el Tribunal Administrativo de Casanare dentro del medio de control contractual, radicación No. 850012333002-2015-00066-00 - contrato No. 0058.13"*.

Al respecto, la Sala denota que el monto reclamado en la demanda coincide con la suma establecida en el acuerdo conciliatorio como remuneración por los servicios prestados, razón por la cual no resulta procedente ese reconocimiento en sede declarativa, ni siquiera vía liquidación judicial, dado que el acuerdo conciliatorio ya presta mérito ejecutivo para su exigibilidad.

Adicionalmente, consultado el aplicativo de Gestión Judicial Samai, se advierte que la UT ya promovió un proceso ejecutivo contra la EAAAY³⁶ para exigir el pago del valor pactado en el acuerdo conciliatorio. Este proceso fue acumulado con otro promovido por BBC Ingenieros SAS³⁷, empresa a la cual la Unión Temporal cedió una parte de los derechos económicos derivados del acuerdo conciliatorio *-como se*

³⁶ Proceso ejecutivo con radicado No. 85001-23-33-000-2019-00109-06.

³⁷ Proceso ejecutivo con radicado No. 85001-2333-000-2021-00055-00.



puso de presente en los fundamentos fácticos de la demanda-. De la revisión de dicho expediente, se constata que, mediante providencia judicial del 11 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo del Casanare libró mandamiento de pago en los siguientes términos:

“3.- LIBRAR mandamiento de pago por la vía ejecutiva de mayor cuantía, prevista en el Código General del Proceso, en los siguientes términos:

3.1.- En la radicación 85001233300020190010900, en contra de la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL “EAAAY” E.I.C.E. E.S.P. y a favor del ejecutante UNIÓN TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013 conformada por B&C BIOSCIENCES S.AS. e HIDROSERVICIOS L.T.D.A., por las siguientes sumas de dinero:

a.- \$1.460.450.842,57, con base en el acuerdo conciliatorio fechado el 22 de mayo de 2017 y aprobado por este Tribunal mediante auto del 19 de julio del mismo año, emitido dentro del proceso de controversias contractuales radicado con el número 85001233300220150006600, que fuera suscrito entre la EAAAY EICE ESP y la UNIÓN TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013.

b.- Por los intereses de mora sobre el monto indicado en el literal anterior, a la tasa fijada en el artículo 8, numeral 4 de la Ley 80 de 1993 y normas que lo han modificado y adicionado, desde el 28 de agosto de 2018, fecha en la cual se firmó el “ACTA DE RECIBO CUMPLIMIENTO CONCILIACIÓN JUDICIAL APROBADA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE DENTRO DEL MEDIO DE CONTROL CONTRACTUAL, RADICACIÓN NO. 850012333002-2015-00066-00 – CONTRATO No. 0058.13” y con la cual se da fe de la atención completa e íntegra de las obligaciones asumidas en el acuerdo conciliatorio por parte de la UNIÓN TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013 y sus integrantes, y hasta la fecha en que se realice el pago de la obligación.

3.2.- En la radicación 850012333000202100055, también en contra de la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL “EAAAY” E.I.C.E. E.S.P. y a favor del ejecutante BBC INGENIEROS SAS., por las siguientes sumas de dinero:

a.- Por la suma de \$1.006.632.527,00, con base en el acuerdo conciliatorio fechado el 22 de mayo de 2017 y aprobado por este Tribunal mediante auto del 19 de julio del mismo año, emitido dentro del proceso de controversias contractuales radicado con el número 85001233300220150006600, que fuera suscrito entre la EAAAY EICE ESP y la UNIÓN TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013.

b.- Por los intereses de mora sobre el monto cobrado, a la tasa fijada en el artículo 8, numeral 4, de la Ley 80 de 1993 y normas que lo han modificado y adicionado, desde el 28 de agosto de 2018, fecha en la cual se firmó el “ACTA DE RECIBO CUMPLIMIENTO CONCILIACIÓN JUDICIAL APROBADA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE DENTRO DEL MEDIO DE CONTROL CONTRACTUAL, RADICACIÓN NO. 850012333002-2015-00066- 00 – CONTRATO No. 0058.13” y con la cual se da fe de la atención completa e íntegra de las obligaciones asumidas en el acuerdo conciliatorio por parte de la UNIÓN TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013 y sus integrantes, y hasta la fecha en que se realice el pago de la obligación.

Así mismo, se observa que, mediante sentencia del 16 de septiembre de 2021, el Tribunal Administrativo del Casanare declaró no probadas las excepciones



propuestas por la EAAAY y, en consecuencia, ordenó seguir adelante con la ejecución. Dicha decisión fue objeto de apelación por parte de la EAAAY, recurso que se encuentra actualmente pendiente de resolución por parte de esta Corporación³⁸.

De esta manera, la Sala advierte que la suma que pretende la parte demandante le sea reconocida en el presente proceso judicial ya está siendo cobrada a través de un proceso ejecutivo. Al efecto, se itera, cualquier eventual incumplimiento derivado del acuerdo conciliatorio debe ser tramitado a través de la **vía ejecutiva**, por ser este el medio procesal idóneo para exigir el cumplimiento forzado de las obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en un acuerdo conciliatorio que posteriormente es aprobado por el juez, el cual, con ocasión de dicha aprobación, adquiere las características de una decisión judicial que hace tránsito a cosa juzgada y que presta mérito ejecutivo.

Así las cosas, frente a un eventual incumplimiento de lo pactado en el acuerdo conciliatorio aprobado por un juez, no resulta procedente acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para promover un nuevo proceso declarativo, ni tampoco solicitar su liquidación, por cuanto este, una vez aprobado, no constituye un contrato sujeto al cruce final de cuentas, sino una decisión judicial que hace tránsito a cosa juzgada y que presta mérito ejecutivo. En consecuencia, lo procedente es exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo conciliatorio a través del proceso ejecutivo.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que cualquier incumplimiento del acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, el cual, posteriormente, fue aprobado por el Tribunal Administrativo del Casanare, debe tramitarse mediante el correspondiente proceso ejecutivo y que, a su vez, no es procedente el medio de control de controversias contractuales para solicitar su liquidación judicial, aunado al hecho de que la suma reclamada está siendo cobrada a través de un proceso ejecutivo, la Sala concluye que la pretensión formulada por la parte actora en ese sentido es improcedente, por cuanto no existe causa jurídica que habilite su conocimiento por esta jurisdicción en sede declarativa.

³⁸ El conocimiento de ese asunto le correspondió a la Dra. Adriana Polidura Castillo, dado que el Dr. William Barrera Muñoz -a quien le había correspondido inicialmente- manifestó su impedimento para conocer del asunto, y aquel fue declarado fundado.



Bajo este contexto, en lo que concierne a la pretensión dirigida a obtener la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio celebrado el 22 de mayo de 2017 y aprobado por el Tribunal Administrativo de Casanare mediante providencia del 19 de julio de 2017, la Sala concluye que se configura la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del medio de control.

En consecuencia, se modificará la sentencia de primera instancia, que declaró la caducidad de las pretensiones relativas al contrato de obra No. 058 de 2013 y liquidó judicialmente el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes el 22 de mayo de 2017, para en su lugar, declarar la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del medio de control frente a las pretensiones atinentes a la liquidación judicial del acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017. Por lo demás, dado que la decisión del *a quo* que declaró la caducidad de la pretensión de liquidación del contrato de obra No. 058 de 2013 no fue objeto de recurso de apelación, la Sala mantendrá incólume la sentencia apelada en ese punto.

4. La condena en costas en segunda instancia

El numeral 1 del artículo 365 del CGP³⁹ dispuso que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso “o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”, siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación⁴⁰.

Atendiendo a lo allí ordenado, se condenará en costas en segunda instancia a la Unión Temporal demandante, por resultar vencido en esta instancia, pues el recurso de apelación interpuesto por la EAAAY prosperó. Sin embargo, la condena en costas no implicará la fijación de suma alguna por agencias en derecho en esta instancia, toda vez que la Empresa no intervino en el trámite de segunda instancia.

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

³⁹ Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.

⁴⁰ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...] 8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.



RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Magistrado William Barrera Muñoz y, en consecuencia, apartarlo del conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO: MODIFICAR la sentencia del 16 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión, la cual quedará así:

“PRIMERO: DECLARAR la caducidad de la pretensión de liquidación judicial del contrato No. 058 de 2013.

SEGUNDO: DECLARAR la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del medio de control, respecto de la pretensión de liquidación judicial del acuerdo conciliatorio del 22 de mayo de 2017, aprobado judicialmente por el Tribunal Administrativo del Casanare mediante providencia judicial del 19 de julio de 2017”.

TERCERO: CONDENAR EN COSTAS en segunda instancia a la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013 sin incluir suma alguna por concepto de agencias en derecho. Las costas se liquidarán de manera concentrada por el Tribunal *a quo*.

CUARTO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, en firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen para lo de su cargo y, acto seguido, **FINALIZAR** y **ARCHIVAR** esta actuación en la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Consejera de Estado

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero de Estado